

курсов информационного общества на основе метода триангуляции, суть которого в синтезе культурного, экономического, политического анализа социодинамики как институтов, так и результатов их влияний на уровне целей-когниций, сознания, мотивов агентов взаимодействий. Такой подход в государственном управлении региональным развитием позволит обеспечить устойчивость экономического роста, преодоление межрегиональных диспропорций, повышение благосостояния нации.

Список использованных источников

1. *Румянцева, Е. Е.* Новая экономическая энциклопедия / Е. Е. Румянцева. – М.: ИНФРА-М, 2005. – VI, 724 с.
2. *Грейф, А.* Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли [Текст] / А. Грейф; пер. с англ. И. Кушнаровой; вступ. ст. М. Юдкевич; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – 2-е изд. – М.: Изд. дом высш. шк. экономики, 2018. – 536 с.
3. *Маркс, К.* Критика Готской программы / К. Маркс // Сочинения. – 2-е изд. – М.: Политиздат, 1940. – Т. 21.

(Дата подачи: 28.02.2019 г.)

A. V. Khudyakov

Министерство юстиции Республики Беларусь, Минск

A. Khudyakov

Ministry of justice of the Republic of Belarus, Minsk

УДК 32.001

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В БЕЛАРУСИ: ОТ ПРОШЛОГО К НАСТОЯЩЕМУ

POLITICAL MANAGEMENT IN BELARUS: FROM THE PAST TO THE PRESENT

Анализируется процесс становления и развития отечественной системы политического управления. Выявлены основные факторы, оказавшие влияние на процесс формирования системы в Белорусской ССР и Республики Беларусь. Исследована степень влияния различных групп интересов на выработку политических решений, причины проблем в процессе совершенствования системы политического управления.

Ключевые слова: политическое управление; политическое решение; группы интересов; политические кризисы.

The process of formation and development of the national system of political management is analyzed. The main factors that influenced the process of formation of the system in the Belarusian SSR and the Republic of Belarus are revealed. The degree of influence of different interest groups on the development of political solutions, the causes of problems in the process of improving the system of political governance.

Keywords: political management; political decision; groups of interests; political crises.

На протяжении двух десятилетий в Республике Беларусь идет процесс формирования демократической политической системы с ее важным атрибутом – политическим управлением, в рамках которого принятие властных решений является результатом диалога и консенсуса власти и разнообразных групп социально-политических интересов. Одних, располагающих значительными и разнообразными ресурсами, быстро включают в политический процесс, других ограничивают.

Значимость проблемы выработки политических решений на основе учета и организации взаимодействия различных интересов обусловлена возрастанием их влияния на эффективность решения общественно значимых проблем в рамках политического управления. Необходимость повышения эффективности предполагает рассмотрения ее не в плане описания политических институтов, а с позиции реального функционирования при выработке политических решений.

В этой связи представляет интерес исследование преемственности систем политического управления в Белорусской ССР и Республике Беларусь, анализ влияния различных групп интересов на выработку и принятие политических решений, причин проблем в процессе совершенствования указанной системы. Таким образом, наличие проблемы и необходимость ее решения, актуализирует данное исследование, посвященное эволюции и становлению системы политического управления в Республике Беларусь.

На основе анализа трудов отечественных ученых (В. В. Гермечук [1], А. П. Мельников [2], А. В. Панченко [3], С. В. Решетников [4]) можно сделать вывод об отсутствии в белорусской науке исследований проблем эволюции и становления современной системы политического управления, что требует дальнейших исследований данной проблематики.

После Октябрьской революции усилилась роль большевиков в социальных и экономических процессах, чему способствовали национализация средств производства, переход от рыночной экономики к распределительной системе, уничтожение традиционной социальной структуры общества, гонения в отношении представителей других политических партий.

Политическую систему также затронули изменения, в результате которых начался процесс объединения партии и государства на кадровом уровне при сохранении их автономии на организационном уровне. Партия отвечала за общее руководство и выработку политических решений, а государство через систему общественных и государственных учреждений обеспечивало текущее управление и воплощение в жизнь решений партии.

Политические и экономические реалии первой половины 1920-х гг. нивелировали роль Советов в жизни общества и продемонстрировали низкую эффективность съезда Советов как высшего органа власти. Вся полнота власти перешла сначала к ЦК партии, затем к его исполнительным органам – Секретариату и Бюро. Именно они являлись стержнем системы политического управления в Белорусской ССР.

Бюро ЦК определяло развитие республики, принимало наиболее важные политические решения. Фактически оно являлось высшим органом власти, а Секретариат ЦК посредством аппарата ЦК обеспечивал текущее руководство всей партийно-государственной системы. Дальнейший процесс сращивания партии, государства и общественных объединений сформировал систему, обеспечившую проникновение партии в различные сферы жизни общества.

Политическое управление представляет собой систему, состоящую из процедур и механизмов по выработке, принятию, реализации и контролю выполнения политических решений, что позволяет упреждать возникновение и регулировать возникающие проблемы в обществе [5, с. 61–62]. В республике помимо Бюро ЦК еще ряд государственных органов в различной степени были вовлечены в процесс выработки политических решений:

- Верховный Совет, Президиум Верховного Совета, съезды, конференции – находились на второстепенных ролях, их предназначение заключалось в оформлении решений, принятых высшими органами партии;
- Совет Министров, министерства, государственные комитеты – были относительно самостоятельными в процессе выработки политических решений, что было обусловлено хозяйственной окраской значительной части из них, а также необходимостью воплощения их в жизнь;
- профсоюз, ЛКСМБ, другие общественные объединения – практически не принимали участие в данном процессе, как правило, принимали участие в политической мобилизации населения;
- первичные партийные организации – от процесса выработки политических решений были отстранены;
- бюро, секретариаты горкомов, райкомов, обкомов партии – обладали незначительным весом в процессе выработки политических решений на уровне республики, но именно они являлись центрами региональных (местных) систем политического управления.

В Белорусской ССР в процесс выработки политических решений были вовлечены группы интересов, статус которых определялся степенью близости к ведущим партийно-государственным и хозяйственным органам.

Интересы населения, которые формально представляли многочисленные институты, во внимание не принимались. Попытки граждан отстоять свои права при помощи самодельных организаций жестоко пресекались властью. Препяды ставились и неформальным группам из числа высших должностных лиц, чьи попытки реформирования управленческой системы шли вразрез с интересами ключевых партийных структур и групп интересов.

Степень участия белорусских государственных органов позволяет выделить две модели выработки политических решений. В рамках первой высшие партийные инстанции осуществляют процесс в закрытом режиме, без допуска и учета интересов иных субъектов управления и групп интересов.

Вторая модель предполагает проведение консультаций и согласование позиций всех заинтересованных сторон.

В Белорусской ССР не только были ликвидированы антогонизмы, пришедшие дореволюционной социальной структуре общества, но и порождены новые между субъектами партийно-государственной системы управления и образовавшимися вокруг них группами интересов.

Линия напряженности происходила не только по разлому «самодетельная организация – власть», но и «группа интересов – группа интересов», «группа интересов – ведомство». Последние два не имели деструктивных признаков, а затрагивали вопросы распределения и требовали медиатора со стороны партийных органов.

Разрешение конфликтов происходило не через расширение участия групп интересов в процессе принятия решений, а через выработку партийно-государственными органами неформальных правил, обеспечивающих им эффективное взаимодействие и не оказывавших негативное влияние на систему представления интересов.

Конфликты хотя и сплачивали государственно-партийный механизм, но часто носили жесткий характер, оказывая серьезное влияние на жизнь общества и единство в рядах руководства партии. Основным источником конфликтов заключался в несоответствии амбиций партийной элиты и реальных возможностей советской экономики, готовностью общества принять перемены. Стремление преодолеть конфликты или либеральными, или авторитарными методами, но без кардинальных изменений в политической системе и включения граждан в политическую жизнь неизменно порождало кризисы политического управления.

Так, политика «военного коммунизма» позволила большевикам изгнать интервентов, удержать власть, снизить роль политических оппонентов в принятии политических решений. Однако недовольство крестьян проводимым курсом поставило под угрозу власть большевиков и потребовало от них его корректировки [6, с. 5].

Новая экономическая политика не только восстановила экономику и нивелировала конфликт с крестьянством, но и помогла большевикам увеличить свою численность и расширить социальную базу [7, с. 11–12]. Экономическая либерализация способствовала активизации деятельности групп и фракций внутри партии [8, с. 26–28], что не всегда положительно влияло на экономику и единство в рядах партии. Однако либерализация в политической сфере способствовала расцвету национальной культуры и языка.

В годы индустриализации экономика получила дальнейшее развитие. Большевикам удалось добиться единства в рядах партии. В республике вся система власти была сведена к единовластию [9].

В середине 1950–1960-х гг. «оттепель» снизила влияние на выработку политического курса со стороны партийного руководства. Возросла роль групп интересов, сформированных внутри управленческого аппарата

та, в первую очередь из числа бывших партизан. Частичная политическая либерализация способствовала расцвету национальной культуры и общественной жизни, возрождению демократии в партийных рядах. Однако «оттепель» не привела к появлению альтернативных политических институтов, что снизило степень управляемости различными сферами жизни общества.

В середине 1960–1980-х гг. в Белорусской ССР не удавалось создать механизм, включавший новые подходы для разрешения накопившихся противоречий. Усилилось влияние групп, продвигавших интересы отдельных министерств и отраслей. Маневрирование между «либерализацией» и «неосталинизмом» привело к появлению локальных кризисов политического управления, переросших во второй половине 1980-х гг. в системный кризис.

Таким образом, в 1920–1980-х гг. в Белорусской ССР сформировалась система политического управления, где стержнем являлись исполнительные органы ЦК Коммунистической партии Белоруссии, а выработка политических решений происходила в рамках установленных неформальных правил и предполагала сопряжение интересов партийно-государственных органов и статусных групп интересов, включенных в данную систему. Отторгались любые инициативы, не совпадавшие с интересами партийно-государственных органов по сохранению сложившейся монополии на власть, что приводило к снижению эффективности системы политического управления.

XIX партийная конференция КПСС (1988 год) и III съезд народных депутатов СССР (1990 г.) повлекли серьезные изменения в политической жизни республики: выборы в Советы различных уровней на альтернативной основе, расширение полномочий местных органов власти, ликвидация монополии коммунистической партии, появление политической оппозиции, формирование нескольких политических центров.

В республике их сложилось три: консервативный – поддерживаемый республиканским и областным партийным аппаратом, имевший половину мест в новом составе парламента; умеренные реформаторы – директоратом, руководством исполкомов и партийных аппаратов районного уровня, хозяйственной номенклатурой, частью депутатов парламента; оппозиция – депутатами парламента из числа беспартийных и коммунистов. В начале 1990-х гг. именно эти группировки влияли на конфигурацию отношений в парламенте [10, с. 90], парламента и правительства [11, с. 140]. Имевшие место трения являлись не просто столкновением интересов политических центров, а борьбой «старой» и «новой» элиты.

Представители «старой» элиты в лице консерваторов не смогли пойти на трансформацию партии, предложить обществу не «железную руку», а новую идеологию. Это и предопределило будущее коммунистической партии.

«Новая» элита в лице оппозиции была неоднородна по составу, что, с одной стороны, способствовало ее идейному размежеванию и появлению

новых политических партий и движений [12, с. 15], а с другой – порождало трения, обусловленные не только вопросами политики [10, с. 85]. «Новая» элита не пожелала делить власть со «старой» элитой из числа умеренных реформаторов, интегрироваться с ней, а предложить проект для мобилизации всей элиты не смогла. В результате этого оппозиция не смогла формализовать свою победу.

Снижение влияния КПСС на процессы в обществе придало руководству исполнительных органов власти, хозяйственной номенклатуре, директорскому корпусу больше независимости и возможности самостоятельно распоряжаться материальными ресурсами.

Началась трансформация системы представительства интересов, сложившейся в Белорусской ССР: изменился статус ранее существовавших групп интересов, связанных с государственным аппаратом, промышленными и сельскохозяйственными группами; появились новые группы, продвигавшие интересы политиков, общественных объединений, бизнеса; образовывались политические партии, в том числе для которых вопросы идеологии не были основными. Появление новых привилегированных групп интересов и рост их влияния на политическую жизнь определялось неспособностью государства законодательно закрепить обязательные для всех нормы поведения и обеспечить контроль их исполнения, слабостью институтов гражданского общества, нежеланием граждан отстаивать свои интересы.

Таким образом, в Республике Беларусь в начале 1990-х гг. на фоне слабостью государственной власти и недостаточно развитого гражданского общества сформировалась система политического управления, где в механизм принятия политических решений интегрировались группы, представлявшие интересы новой экономической и политической элиты, часть государственного аппарата, контролировавшего административный и материальный ресурс. Привилегированные группы интересов, стремясь монополизировать свое влияние на государственный аппарат, отесняли от процесса принятия политических решений иные группы интересов.

В марте 1994 г. с принятием Конституции Республики Беларусь были законодательно закреплены основы современной системы политического управления: ликвидация монополии одной партии, признание основных принципов разделения властей, введен институт президентства.

Пост главы государства изначально предназначался для председателя правительства с целью легитимизации его статуса. Это обусловило слабую проработку вопроса о взаимодействии президента с другими ветвями власти, «ибо в номенклатурной системе действовали особые механизмы, позволявшие государственной машине работать без осложнений» [13, с. 61]. Кроме того, «соотношение полномочий властей было недостаточно сбалансированным, не было создано противоречий между ними» [14].

Траектория конфликта между двумя ветвями власти определялась как изначально неудачной конфигурацией белорусской политической системы,

препятствовавшей поиску компромисса в решении политических проблем, так и неготовностью и нежеланием ведущих политических сил в парламенте к проведению преобразований на демократических принципах, поиска консенсуса. Выходом из кризиса явился референдум ноября 1996 г., закрепивший в Конституции Республики Беларусь сочетание относительно слабого парламента и сильного президента.

Изменения, внесенные в конфигурацию системы политического управления, сложившейся в первой половине 1990-х гг., усилили автономию государства, но ослабили роль отдельных влиятельных экономических и административных групп, политических партий и общественных объединений. Так, переход на мажоритарную избирательную систему, изменения в законодательстве, регламентирующие деятельность политических партий на фоне усиления восприятия государства как силы, организующие и направляющие развитие общества, снизили интерес к ним граждан.

В целом привнесенные изменения не затронули основы системы политического управления. Произошла ее рационализация через отдаление отдельных политических сил от процесса выработки политических решений и консолидацию значимых групп интересов посредством разработки нового механизма взаимодействия, что снизило влияние партикулярных интересов на государственный аппарат и повысило эффективность системы с позиции достижения общественно значимых целей. При этом осталась неизменной ведущая роль привилегированных экономических и административных групп в выработке политических решений.

Функционирование системы политического управления Республики Беларусь построено на взаимодействии ключевых политических институтов, организованной части государственного аппарата, привилегированных групп интересов в механизме выработки и принятия политических решений.

Указанная система отличается от системы политического управления Белорусской ССР. Для нее характерны четкое распределение государственной власти и реальная политическая борьба между различными группами интересов и центрами влияния. На фоне дальнейшего развития гражданского общества наиболее организованные группы интересов и часть государственного аппарата, контролирующего важнейшие ресурсы, занимая доминантное положение в системе политического взаимодействия, получили первоочередной доступ к механизму выработки политических решений.

Таким образом, в Республике Беларусь процесс выработки политических решений представляет собой результирующую влияния наиболее значимых экономических и административных групп интересов в рамках партнерского или конкурентного взаимодействия.

На современном этапе построение в Республике Беларусь эффективной системы политического управления представляет собой одну из важных

задач политического развития. Решение задачи предполагает минимизирование со стороны групп интересов влияния на государство и освоение гражданами основ политического участия. Именно развитие системы политического управления, способствующей эффективному разрешению значимых для общества проблем, позволяет укрепить в стране основы демократии.

Список использованных источников

1. Политическое управление: курс лекций / В. В. Гермечук [и др.]; под ред. В. И. Машиновского; Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь. – Минск, 2006. – 214 с.
2. Мельников, А. П. К вопросу о сущности политического управления / А. П. Мельников // Проблемы упр. – 2002. – № 4. – С. 33–40.
3. Панченко, А. В. Политическое управление в переходном обществе: специфика, назначение, уровни анализа / А. В. Панченко // Проблемы упр. – 2005. – № 1. – С. 38–44.
4. Решетников, С. В. Политическое управление в структуре государственной власти / С. В. Решетников, Н. А. Антонович // Проблемы упр. – 2007. – № 2. – С. 59–64.
5. Худяков, А. В. Политическое управление: генезис и проблемы становления / А. В. Худяков // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Эканоміка. Права. – 2010. – № 3 – С. 59–62.
6. Ивашенко, И. Е. Коммунисты Белоруссии в борьбе за ленинскую платформу о профсоюзах в период профсоюзной дискуссии 1920–1921 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук / И. Е. Ивашенко; М-во высш. сред. спец. и проф. образования БССР. Белорус. гос. ун-т им. В. И. Ленина. Кафедра истории КПСС. – Минск, 1959. – 17 с.
7. Дайнеко, В. А. Ленинский призыв в коммунистическую партию (на примере Компартии Белоруссии): автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.01 / В. А. Дайнеко; Ин-т истории партии при ЦК КПБ – филиал Ин-та марксизма-ленинизма при ЦК КПСС. – Минск, 1974. – 24 с.
8. Ковалев, И. А. Идеологическая работа по Компартии Белоруссии в период создания фундамента социализма в СССР (1926–1932 гг.): автореф. дис. ... докт. ист. наук: 07.570 / И. А. Ковалев; М-во высш. и сред. спец. образования СССР, Мос. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. – М., 1971. – 70 с.
9. Иоффе, И. Его называли заместителем Сталина / И. Иоффе // СБ. Беларусь сегодня. – 2015. – 21 авг. – Режим доступа: <https://www.sb.by/articles/ego-nazyvali-namestnikom-stalina.html>. – Дата доступа: 13.12.2018.
10. Федута, А. И. Власть на троих: белорусская номенклатура в год великой трансформации / А. И. Федута // Новое литературное обозрение. – 2007. – № 1. – С. 94–121.
11. Кебич, В. Ф. Искушение властью. Из жизни премьер-министра / В. Ф. Кебич. – Минск: Парадокс, 2008. – 480 с.
12. Ясев, В. В. Национальная политика партий и общественных движений Республики Беларусь. Беларусь: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / В. В. Ясев; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 1993. – 21 с.
13. Василевич, Г. А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник / Г. А. Василевич. – Минск: Книжный дом; Интерпрессервис, 2003. – 831 с.
14. Казак, М. Становление института президентства в Беларуси и за рубежом / М. Казак. – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/33380/1/036.pdf>. – Дата доступа: 13.12.2018.

(Дата подачи: 29.12.2018 г.)