

УДК 351

Ж. Н. Вергейчик

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (РОССИЯ, УКРАИНА, БЕЛАРУСЬ)

Вергейчик Жанна Николаевна, преподаватель кафедры политологии Белорусского государственного университета



Рассматриваются тенденции государственного управления в бывших советских республиках, связанные с переходом к демократическим системам управления, а также с факторами внешнего окружения политических систем данных обществ (глобализация, развитие информационных технологий). Автор дает понятие глобализации, очерчивает круг глобализационных рисков, которые могут привести к дисбалансу в управлении государством. В статье обосновывается необходимость политологического анализа управленческих проблем в переходных государствах, связанных как с процессами глобализации, так и с переходным состоянием общества.

Показана связь современных управленческих тенденций в постсоветских государствах (усиление элементов централизации) с традициями. Отражено влияние политической культуры общества на построение системы государственного управления. Описывается роль политических партий и бюрократии в процессе артикуляции и агрегирования интересов общества в постсоветских странах.

В условиях глобализации социально-политических процессов и проявления результатов научно-технической революции наблюдается повышение роли государственного управления. Многие ключевые проблемы решаются сегодня на правительственном уровне, и от умения государственного аппарата провести в жизнь политику правительства зависит развитие государства, общества в целом.

В настоящее время государственное управление выступает объектом междисциплинарных исследований. Теория государственного управления находится на стыке таких областей научного знания, как политология, социология, экономика, юриспруденция и т. д. Как новая область знаний в белорусской политической науке государственное управление стало интенсивно развиваться в последнее десятилетие. Имеется значительное количество учебной и монографической литературы по управленческой тематике (Н. А. Антанович, С. В. Решетников, Е. Ф. Гречнев, А. В. Пенченко, М. В. Ильин и др. [1]). Можно утверждать о наличии определенной базы для дальнейших исследований управленческих проблем в политологическом направлении.

Исследования советских авторов посвящались в основном вопросам правового характера. В зарубежной политической науке в конце XX в. появилось большое количество исследований по переходным обществам

в русле так называемой теории транзитологии (англ. transition – переход) [2]. Под эгидой NISPACE (Сеть Институтов и Школ Общественного Управления в Центральной и Восточной Европе) западными учеными проводятся совместные исследования политико-административных отношений в странах Центральной и Восточной Европы и СНГ [3].

Проблемы государственного управления, политико-административных отношений в постсоциалистических государствах с точки зрения политологии в белорусской науке мало изучены. В основном исследуются процессы социально-политических преобразований в переходных обществах [4]. Существуют научные труды, описывающие влияние глобализационных аспектов на теорию прав человека [5]. Изучаются также проблемы постсоциалистических обществ в условиях глобализации с позиций социологии [6]. Однако до настоящего времени не исследованы проблемы, связанные с ускорением темпов глобализации и ее влиянием на государственное управление переходных обществ.

Сегодня не вызывает сомнения тот факт, что глобализация влияет на всех акторов мирового политического процесса: от развивающихся государств до развитых. Процессы глобализации определяют не только политику государств на международной арене, но и развитие экономики, культуры, процессы управления внутри

страны. В этой связи в статье мы обращаем внимание на управленческие процессы в переходных государствах в условиях глобализации. В качестве примеров рассматриваем политические системы бывших советских республик – России, Украины и Беларуси.

Происходящие в современном мире глобальные процессы приводят к пониманию правительствами различных государств необходимости снижения рисков от данных процессов. Это и информационная безопасность в свете распространения глобальной сети Интернет, и тенденция к формированию однополярной мировой политической системы, и увеличивающийся разрыв между развитыми государствами (страны так называемого «золотого миллиарда») и развивающимися и т. п.

В начале 90-х гг. XX в. в связи с изменением системы международных отношений (падение Берлинской стены, распад СССР) бывшие советские республики столкнулись с необходимостью кардинальных изменений в сфере политической, политико-административных отношений. В то же время проведение преобразований во всех сферах общественной жизнедеятельности необходимо было соотносить с такими основными тенденциями в мировом политическом пространстве, как глобализационные процессы, усиление взаимодействия и взаимовлияния между государствами, развитие информационных технологий.

В данной статье понятие *глобализации* используется в качестве определения процессов расширения границ политики, экономики и культуры различных по своим традициям обществ и государств. Данные процессы приводят к зависимости одних государств от других, с одной стороны, а с другой – усиливают тенденцию к фрагментации, к поиску своего пути развития отдельных государств. Процессы глобализации также порождают проблемы неустойчивости и дисбаланса в управлении государствах.

В то время как страны Запада проводили политику интеграции в общее экономическое и политическое пространство, реформировали системы государственного управления (новый государственный менеджмент), страны Востока решали проблемы становления системы государственного управления.

Общей целью политической трансформации для всех посткоммунистических стран, как правило, является создание демократической политической системы. Разрушение прежней административно-командной системы управления, а также создание новых государственных институтов, проведение демократических институциональных реформ – создание парламента, многопартийность, гласность, введение системы сдержек и противовесов и т. д. – все это требовало немало усилий и времени. Поэтому такой период называют переходным, что

подчеркивает его временный, как предполагается, не долгосрочный характер.

Системе государственного управления советского типа была присуща излишняя централизованность, высокая степень бюрократизированности органов государственной власти, сращивание государственного аппарата и партийной номенклатуры. Для успешного проведения преобразований постсоветским государствам необходимо было создать систему государственного управления, соответствующую условиям перехода к рынку и демократии. Создание такой системы предусматривалось на уровне закрепления конкретных норм в конституциях независимых государств. В конституциях предусматривалось введение института президента, разделение властей, вводился раздел о местном самоуправлении. Новые конституции закрепили принципы организации и деятельности таких важнейших государственных органов (атрибутов демократической системы управления), как конституционный суд, парламент, правительство [7–9].

В то же время предыдущий опыт государственного управления во многом определял состояние управленческого процесса: сохранилась строго иерархическая система государственного управления, наблюдается стремление к централизации. Например, в России была проведена реформа выборов губернаторов, произошёл переход от выборов к назначению по представлению кандидатуры местным законодательным собранием Президенту. Кроме того, право инициировать рассмотрение кандидатуры было передано политической партии, которая по результатам выборов в законодательный орган государственной власти субъекта РФ получила наибольшее число депутатских мандатов. Таким образом, партийная принадлежность играет большую роль при назначении губернаторов [10].

В Беларуси усиление аспектов централизации власти состоялось намного раньше. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь (1994 г. с изм. и доп. 1996 г., 2004 г.) руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом или в установленном им порядке, с последующим утверждением на сессии Совета депутатов соответствующего уровня управления (ст. 119) [7]. Таким образом, создана властная вертикаль, во главе которой стоит Президент. Это повышает уровень контроля за исполнением управленческих решений.

В Украине Президент обладает также значительными полномочиями в отношении формирования своей администрации на местах. Председатели местных государственных администраций назначаются и освобождаются от должности Президентом по представлению Кабинета Министров. После выборов Президента

2004 г. здесь началась реформа всей политической системы. Акценты сместились в сторону парламентской республики.

Конституционная реформа привела к усилению правительства, но не создала четкой системы взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти. Сейчас в соответствии с поправками к Конституции правительство формируется на основе предложения депутатской фракции большинства Верховной Рады Украины или коалицией депутатских фракций. Создан механизм коллективной ответственности кабинета перед парламентом, но в то же время каждый член кабинета утверждается и может быть смещен персонально. Таким образом, в Украине преобладает партийный принцип назначений и на высшие административные посты.

Отметим, что укрепление властной вертикали, стремление к централизации в бывших советских республиках является следствием как традиций государственного управления, так и сложившейся политической культуры в обществе. Для стран с социалистической системой управления была характерна высокая степень ориентации общества на государство, на помощь и поддержку государства, на сильную власть. Вследствие этого после распада СССР, разрушения сильного государства как опоры общества, после периода так называемого дикого капитализма (Россия), большая часть общества испытывала ностальгию по прежней системе управления.

По данным опроса российской населения, проведенного Фондом Общественного Мнения (ФОМ) в декабре 2001 г., на вопрос *«Вы лично сожалеете или не сожалеете о том, что Советский Союз распался?»* 76 респондентов из 100 ответили – «сожалею», 15 – «не сожалею», 8 – «затрудняюсь ответить». Также существует склонность населения доверять одному лидеру (президенту), нежели парламенту как коллегиальному органу власти либо бюрократическому аппарату [11].

В настоящее время государственный аппарат в бывших советских республиках является наряду с правящей элитой основной силой в управлении государством. В таких условиях в виду слабых неразвитых институтов гражданского общества значительную роль в агрегировании и артикуляции интересов общества играет бюрократия. В Республике Беларусь, например, политические партии как самый важный институт агрегирования интересов населения практически не задействованы в политическом процессе [12, с. 33]. Хотя в России и Украине партии имеют большой вес в процессе вынесения проблемы на повестку дня, здесь также существуют проблемы. В России часто можно услышать критику на сформировавшую парламентское большинство партию «Единая Россия», которая считается

пропрезидентской. На Украине существует большое количество партий различного политического характера, что приводит к аморфности, неустойчивости партий, представляющих нередко интересы определенных политико-экономических и региональных сил [11, с. 67].

В переходных обществах чиновники, государственный аппарат выступают определенной политической силой, оказывающей влияние на процессы реализации политического курса, выработки государственной политики, рекрутирования политических элит (т. н. «административный ресурс» на выборах в органы власти).

Проведение реформ с сохранением элементов централизации власти, как мы считаем, является определенным этапом переходного периода для постсоветских республик.

Тенденция к централизации управления, на наш взгляд, связана и с факторами риска со стороны внешнего окружения постсоветских государств. Например, в России система назначения губернаторов обосновывалась необходимостью укрепления власти в связи с угрозами международного терроризма, большей координации действий властей на местах со стороны федерального правительства [14].

Стремление одного государства (США) доминировать в глобальном экономическом и политическом пространстве приводит к тому, что некоторые бывшие социалистические государства осуществляют свою внешнюю политику с целью создания условий для развития многополярного мира, снижения возможности создания однополярной мировой системы, где доминировала бы одна супердержава (США). Россия как крупнейшее государство на постсоветском пространстве отстаивает свои интересы и позиции в этом регионе и в других регионах глобальной мировой системы, развивает сотрудничество с другими крупнейшими государствами в мире (Индия, Китай) и межгосударственными образованиями (ЕС), что приводит к возможности сохранения многополярного вектора развития мировой политической системы.

После окончания «холодной войны» страны Запада стремятся оказывать влияние на построение государственных и общественных институтов на постсоветском пространстве, что ориентирует на собственный путь развития с учетом как своих традиций, так и современных ускоренных темпов развития общества, заданных развитыми государствами.

Одним из рисков процессов глобализации является такое формирование единого информационного пространства, которое облегчает коммуникативные связи общества и приносит огромные дивиденды управленческим структурам, применяющим достижения научнотехнической революции в своей работе. С другой стороны, появляются проблемы защиты информации, прав граждан в сети, неравного доступа к ИТ, национальной безопасности

и угрозы терроризма в связи с широким доступом в Интернет.

Однако реализация концепции электронного правительства позволит повысить уровень информированности граждан о деятельности правительства, приведет к повышению их участия в управлении общественными делами, к прозрачности деятельности государства. В настоящее время в Республике Беларусь на вооружение взята концепция «Государство – для народа, человек – во благо своего Отечества» [15], реализация принципов которой упрощает процедуры взаимодействия государственных органов с населением.

Таким образом, в условиях глобализационных рисков, ускорения темпов развития одних государств, в постсоветских государствах наблюдается тенденция построения современной системы государственного управления в соответствии со своими традициями, с политической культурой общества, что, по мнению их правящей элиты, поможет сбалансировать управленческие процессы и обеспечить стабильность в развитии общества. Тем не менее необходимо учитывать глобализационные процессы в построении национальных управленческих структур очевидна. Изучение влияния глобализации на управленческие процессы трансформационных государств помогает

выявить факторы, негативно влияющие на управление, соотнести управленческий опыт в мировой политической системе с национальными традициями.

Выводы

1. В бывших советских республиках отсутствует традиционная система государственного управления в ее западном варианте. Большое значение для постсоветских государств имеет предыдущий опыт управления государством, традиции. Для политико-административных систем бывших республик СССР по-прежнему актуальной остается централизация в деятельности государственных органов, что также обусловлено особенностями политической культуры переходных обществ.

2. Незрелость институтов гражданского общества приводит к значительному влиянию бюрократии на процесс артикуляции и агрегирования интересов общества.

3. Глобализационные процессы приводят правительства постсоветских государств к осознанию необходимости проведения соответствующих преобразований политико-административных систем.

4. Применение ИТ в работе государственных органов является средством упрощения управленческих процедур, сближения общества и государства.

Литература

1. Гречнева Е.Ф. Общественная политика в системе государственного управления: учеб. пособие / Е.Ф. Гречнева, Б.Я. Мигас. – Минск, 2005; Решетников С.В. Теория процесса принятия управленческих решений. – Минск, 2003.
2. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века: пер. с англ. – М., 2003; Васович В. Переход к демократии в посткоммунистических странах (парадоксы перехода-демократизации) // Вестн. Моск. ун-та. – Серия 18. Социология и политология. – 1998. – № 2. – С. 19–8.
3. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / под ред. Т. Верхина. – Братислава; М., 2001.
4. Бушч В.В. Человек и общество в условиях социально-политических преобразований. – Минск, 1999.
5. Малевич Ю.И. Права человека в глобальном мире. – М., 2004.
6. Данилов А.Н. Социология власти: теория и практика глобализма. – Минск, 2001.
7. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск, 2005).
8. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.: офиц. текст. – М., 2005.
9. Конституция Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: prezident.gov.ua/ru/content/103_r.html. – Дата доступа: 15.09.2006.
10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ: с изм. и доп.: текст по состоянию на 31 дек. 2005 г. // СЗ РФ – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
11. 10 лет спустя: Беловежское соглашение. Опрос населения [Электронный ресурс] / Фонд общественно-го мнения. – Режим доступа: <http://www.bd.fom.ru/report/cal/frontier/blocks/FSU/collapseFSU/tb014605>. – Дата доступа: 11.09.2006.
12. Решетников С.В. Государственная политика и управление в Республике Беларусь: учеб. пособие / С.В. Решетников, Н.А. Антанович. – Минск, 2001.
13. Кынев А.В. Эффекты «Майдана»: политическая система Украины после кризиса 2004 г. – 2005. – № 1. – С. 63–71.
14. Система власти должна быть перестроена [Электронный ресурс] / Выступление Президента РФ В.В. Путина на расширенном заседании правительства с участием глав субъектов Российской Федерации 13 сентября 2004 года. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/dossier/2004/09/13/putin.html>. – Дата доступа: 11.09.2006.
15. Послание Президента РБ А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 23.05.2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.president.gov.by/press29486.html#doc>. – Дата доступа: 11.09.2006.

Summary

This article shows the most important tendencies of public administration in the post soviet countries such as the transition to democratic governmental systems, globalization and high technology development.