

Модернизационные этюды

Если задаться вопросом, какое сейчас самое популярное слово в белорусском политическом лексиконе, то первое место, безусловно, займет «модернизация». О ней говорят все. Государственные чиновники произносят это слово, чтобы оказаться в тренде, порой не понимая, что конкретно оно означает. Оппозиция не перестает требовать изменения политической системы, при этом сам лозунг заменяет собой и цель, и способы ее достижения. Так что же скрывается за этим манящим и пугающим, а чаще всего непонятным термином?

Стоит ли игра свеч?

Прошло уже больше года с той поры, как Александр Лукашенко впервые публично заявил о возможности и необходимости политической модернизации. 19 января 2012 года Президент принимал представителей китайских СМИ по поводу 20-летия установления двусторонних отношений. Тогда он связал необходимость совершенствования политической системы Беларуси с теми изменениями, которые происходят в мире. «Поэтому мы сегодня изучаем определенные тенденции в мире, – сказал глава государства. – И, конечно же, мы и приспособляться будем, и модернизировать нашу политическую систему. Проведем парламентские выборы. И думаю, что нам надо обратить серьезное внимание на политическую реформу, или реформу политической системы нашей страны. Мы на это пойдем, хотя у нас катастрофы в этом плане нет. Но надо всегда быть на шаг впереди тех процессов, которые будут у нас происходить. Я об этом впервые говорю, но обдумывал давно этот вопрос, обсуждал эти проблемы. И мы потихонечку будем в этом направлении двигаться». И тут же Президент добавил: «Главное – сохранить стабильность, дать возможность человеку нормально жить и выражать свое мнение. Главное – человеку дать возможность сохранить его основные права, на которые он претендует и вправе иметь их» [1].

Итак, Президент обозначил внешние причины в качестве основных, которые подталкивают к изменениям общества. Они очевидны. Год назад весь мир обсуждал пер-

вые последствия так называемой «арабской весны». Стремительность падения ряда политических режимов на Ближнем Востоке потрясла воображение. Западные политики находились в эйфории от происходящего и были не прочь перенести арабский опыт и на Восточно-Европейский регион. Казалось, что пришла вторая волна «цветных революций». Сейчас этот энтузиазм поутих, но технологии переворотов никуда не исчезли. Из произошедших событий необходимо делать выводы, чтобы создать надежную защиту от подобных «неожиданностей».

Существуют также и другие внешние причины, подталкивающие Республику Беларусь на путь политической модернизации. Наша страна создала Единое экономическое пространство с Россией и Казахстаном. Планируется, что с 2015 года заработает полноценный Евразийский экономический союз. Нарастающие темпы экономической интеграции требуют и определенного сближения политических систем. А они у наших государств не так уж схожи, как может показаться на первый взгляд. Главное и принципиальное отличие – это партийные системы, в целом роль политических партий. В Беларуси существует апартийная система, при которой формально действует множество партий, но их реальное влияние на политическую жизнь минимально. Они практически не представлены в исполнительных органах власти, малозаметны в парламенте и местных Советах. В России и Казахстане созданы полупартийные системы. Для них характерно наличие нескольких партий, включая оппозиционные, которые широко представлены в законодательных органах

власти, но при этом реальными властными и административными ресурсами располагает только правящая партия, которая становится доминирующей. В России это «Единая Россия», в Казахстане – Народно-демократическая партия «Нур Отан».

Серьезным недостатком отечественной политической системы является ее бюрократизация. Что и говорить, явление негативное, и проявляется оно в наделении политическими функциями представителей органов государственной власти, которые по своим должностным обязанностям скорее подпадают под веберовское определение «рациональной бюрократии». Вот и получается, что наш председатель райисполкома, у которого в голове валовые показатели, надои и уборочная, вынужден принимать политические решения, и главным его советчиком при этом выступает заместитель по идеологии, а на нем еще висит и вся районная «социалка». И какого качества мы должны ожидать от подобных «политических решений»? Смещение бюрократии государственной и политической неизбежно приводит к падению эффективности управления. Сфера политики требует быстрых решений, независимого мышления, то есть всего того, что чуждо бюрократу. В результате чиновники загружаются несвойственными для них функциями и допускают ошибки. А политическая работа оказывается в руках людей, которые ни по своему образованию, ни по жизненному опыту, ни по специфике предыдущей деятельности к этому попросту не готовы.

Не меня курса

В чиновной среде не раз приходилось слышать глухое недовольство. Мол, какая еще там модернизация? Строили, строили «сильную и процветающую», а тут давайте снова перестраивать! В самом деле, созданная за последние годы в Беларуси модель развития, хотя и дает иногда сбои, но эффективно работает и приносит результаты. Действующие экономические институты и механизмы государственного регулирования обеспечили экономический прогресс и социально-политическую стабильность в обществе.

Но модернизация – это не коренная ломка и не переход на новые рельсы, а совершенствование уже созданной системы

для того, чтобы придать ей постоянный динамизм в развитии. То есть речь идет о разумной модернизации. Это совершенствование должно проходить в трех сферах: в системе управления, в том числе и политической системе, хозяйственной сфере (от разработки продукта до его реализации), технологическом секторе.

Иными словами, ставка делается на новые технологии в области управления, хозяйствования и производства. Ни в коем случае нельзя проводить аналогии с теми процессами, которые имели место в Советском Союзе в конце 80-х годов прошлого века и получили звучное название «перестройка».

Должны сохраниться незыблемыми основные принципы белорусской политической модели, которые подтвердила сама жизнь. Сущность отечественного пути развития – построение эффективного государства; обеспечение равноправия всех форм собственности и хозяйствования; осуществление индивидуальной, продуманной приватизации, которая должна быть нацелена на благо общества; развертывание широких интеграционных процессов со странами СНГ и, прежде всего, с Россией; многовекторность внешнеэкономических связей; проведение сильной социальной политики государства.

То, что перемены, осторожных, последовательных и аккуратных, требуют не только сердца, но и разум, здравый смысл и элементарная житейская логика, понятно. Но вот что именно менять и насколько фундаментально?

Вопрос этот совсем не новый. Перелистывая подшивку «Беларускай думкі» за 1995 год, наткнулся на статью Елены Барановой, тогда еще кандидата политических наук, а ныне уже доктора, «Модернизация «экстерном». И вот какие мысли, актуальные и сейчас, высказывала автор: «Проблемы сочетания модернизированных подходов с укоренившимися традиционными путями, веяний цивилизации с «национальной идеей» – это своего рода «кроссворд» для еще многих поколений политиков» [2, с. 24].

И для определения основных путей политической модернизации не нужно изобретать велосипед, а достаточно посмотреть на классическую структуру политической системы, то есть того предмета, который и предстоит усовершенствовать. Традицион-

но она включает в себя следующие основные институты: государственное управление, политические партии и общественные объединения. Очевидно, на эти три составляющие и должны быть направлены усилия отечественных модернизаторов.

Механизм государственного управления

Известно, что с момента назначения Михаила Мясниковича премьер-министром Беларуси обсуждается вопрос о реорганизации системы министерств, государственных комитетов и подчиненных организаций. Так, 16 февраля 2011 года в ходе встречи с депутатами Палаты представителей первый вице-премьер Владимир Семашко заявил журналистам, что не исключена возможность расформирования Министерства торговли. Еще более определенно он высказался о судьбе Министерства жилищно-коммунального хозяйства: «Речь идет о том, чтобы это министерство ликвидировать и на правах департамента эту функцию передать Минстройархитектуры, а функции по теплоснабжению, энергоснабжению передать Минэнерго» [3]. Однако в тот момент, вероятно, учитывая не самую благоприятную экономическую ситуацию, решили не идти на риск утраты, пусть и частичной, контроля над отдельными отраслями экономики. Структура правительства осталась прежней.

Конъюнктура изменилась, финансово-экономический кризис остался позади, и

оптимизация системы государственного управления вновь оказалась востребованной. 1 октября 2012 года Президент Республики Беларусь, принимая с докладом министра внутренних дел Игоря Шуневича, заявил, что создана государственная комиссия по реформированию государственных органов под руководством главы Администрации Президента Андрея Кобякова и помощника Президента Натальи Петкевич. Александр Лукашенко обозначил и цель работы комиссии: «Полагаю, что нам придется прилично подсократиться в государственных структурах, думаю, процентов где-то на 25–30. Внизу меньше, вверху побольше, убрав ненужные функции и значительно потом увеличив денежное довольствие и заработную плату госслужащих» [4].

Что касается «верха», иными словами – республиканского уровня государственного управления, то здесь речь идет не о банальном сокращении численности чиновников. Нельзя сказать, что у нас слишком раздуты управленческие штаты. Куда более актуальна проблема функционала самих министерств и государственных комитетов, распределения их сфер ответственности. Фактически в Беларуси сохранена старая советская «отраслевая» структура правительства, пусть и с некоторыми косметическими изменениями. Многие наши министерства выступают в двойном качестве. Они определяют государственную политику в какой-либо отрасли, формируют нормативно-правовую базу, они же осуществляют управление государственной собственностью в этой отрасли, то есть



◀ В Палате представителей Национального собрания Республики Беларусь. 16 февраля 2011 года

► Во время совещания у Президента. 31 января 2013 года



играют на одном поле и как игрок, и как рефери. Вряд ли такая система соответствует современным требованиям.

Нынешний этап развития белорусского государства дает хорошую возможность перейти к модели политического управления, когда министерства перестают быть начальниками над собственниками, т.е. «мегаконцернами», а становятся действительно органами, которые осуществляют деятельность, направленную на исполнение законов, оперативное управление государственными делами в определенной отрасли, вне зависимости от формы собственности предприятий. Речь идет о работе правительства не просто как экономического штаба, а как полноценного политически ответственного органа исполнительной власти со всеми вытекающими последствиями.

Естественно, не останутся в стороне и регионы. О том, что работу органов местного самоуправления необходимо серьезно интенсифицировать, Александр Лукашенко говорил во время выборов в местные Советы в апреле 2010 года: «Я лично хотел бы, чтобы после этих выборов ситуация кардинально поменялась. Местные Советы должны работать с населением, очень много работать» [5].

Вопрос возможного изменения привычного административно-территориального деления Беларуси обсуждался, в том числе, на совещании у Президента, которое состоялось 31 января 2013 года [6]. Основной

темой стало совершенствование избирательного законодательства. В результате глава государства поручил в мае завершить подготовку законопроекта об изменениях в Избирательный кодекс. В совещании приняли участие председатель ЦИК Лидия Ермошина, глава Администрации Президента Андрей Кобяков, министр иностранных дел Владимир Макей, председатель Палаты представителей Владимир Андрейченко, госсекретарь Совета безопасности Леонид Мальцев, губернатор Минской области Борис Батура и другие.

Кстати, именно Лидия Ермошина в эфире телеканала «Беларусь-1» наиболее определенно высказалась в отношении реформирования органов местного самоуправления: «Достаточно остро стоит вопрос, а надо ли сохранять сельские и поселковые Советы в силу того, что там очень тяжело найти кандидатов в депутаты и потом обеспечивать работу этих представительных органов, которые обладают весьма небольшими полномочиями. Землей и другими богатствами распоряжаются вышестоящие Советы и исполнительно-распорядительные органы» [7].

Действительно, еще с конца 1980-х годов ставится вопрос о не совсем удачном административно-территориальном делении Беларуси. У нас принята трехуровневая система органов местного управления и самоуправления: область – район – сельсовет. Зачастую функции органов власти дублиру-

ются на разных этапах принятия решений и их исполнения. Некоторые сельсоветы охватывают довольно большую территорию с малой плотностью населения.

В то же время при сокращении количества сельсоветов как административной единицы и возможной ликвидации как представительных органов власти следует учитывать и объективные обстоятельства. Согласно масштабному социологическому исследованию, проведенному Информационно-аналитическим центром при Администрации Президента Республики Беларусь в 2011 году, из органов государственного управления наиболее доступны для граждан именно сельские Советы. 41 % опрошенных отметили, что к председателю сельского и районного исполкома проще всего попасть на прием, сложнее – к руководству облисполкома (17,5 %), республиканских органов государственного управления – 8 %, в Администрацию Президента – 5,5 % [8, с. 38].

Чиновник – это звучит гордо?

Оптимизация государственного аппарата ни в коем случае не означает его механического сжатия. Для решения стоящих перед страной задач требуется эффективное государственное управление, а значит, первостепенной задачей является формирование качественного и грамотно подобранного корпуса госслужащих. Удержание на службе опытных профессионалов, а также привлечение новых знающих, инициативных, творческих работников невозможно без одновременного повышения ее авторитета, престижности и соответствующей мотивации работников. И дело здесь не должно ограничиваться лишь повышением заработной платы. Необходимо создание целой системы стимулов нахождения и роста внутри государственной службы. Одним из важнейших инструментов такой работы может стать социальный пакет для госслужащих, который был бы ориентирован на качество их подготовки, стаж и перспективы роста и повышения квалификации.

Проблема совершенствования государственной службы, естественно, не нова для Беларуси. Еще в 2009 году известный отечественный теоретик и практик государственного управления Валерий Михеев предла-

гал принять закон о стандартах управленческой деятельности всех государственных органов в республике, опираясь на опыт других стран, а также Концепцию государственной кадровой политики на период до 2020 года. «Ее ядром, квинтэссенцией, – отмечал ученый, – должно стать повышение интеллектуального потенциала общества, постепенный переход к повсеместному высшему образованию» [9, с. 85].

Для качественного улучшения персонального состава государственной службы необходимо усовершенствовать систему рекрутирования кадров. Не секрет, что за последнее время престиж госслужбы упал, и на нее, как бы обидно и горько это ни звучало, приходят далеко не лучшие. В настоящее время в своей работе государственные служащие недостаточно ориентированы на результативность труда. Целесообразно разработать сбалансированную систему показателей профессиональной служебной деятельности.

Полноценные партнеры

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь указано, что недостаточный уровень развития гражданского общества является серьезным источником угроз национальной безопасности в политической сфере, наряду с бюрократизацией государственного управления [10, с. 300–301]. Подобные оценки о многом свидетельствуют. В нынешнем мире государство хотя и является основным политическим институтом, но далеко не единственным. Если сравнивать политическую систему с кораблем, то государственное управление – это машинное отделение и капитанский мостик: без этого – никуда! Но ведь никому и в голову не приходит выходить в море только с турбинами, генераторами и штурвалом.

О ситуации с политическими партиями уже неоднократно упоминалось на страницах нашего журнала. Исходя из проведенного анализа, можно смело утверждать, что современная внутривнутриполитическая жизнь в Беларуси биполярна. Все политически активные партии и организации четко разделяются на два лагеря, вне зависимости от их идеологической ориентации: сторонников и противников Александра Лукашенко. Сохранение подобного конфронтационного

разделения вредит белорусскому обществу.

Среди сторонников Президента есть те, кто выступает за более либеральный экономический курс, есть последовательные приверженцы идеи интеграции с Россией, Казахстаном, другими постсоветскими странами, и те, кто убежден, что нужно более активно развивать партнерские отношения с ЕС. В среде политической оппозиции можно найти и радикальных националистов, и социал-демократов, и либералов.

Белорусская политическая жизнь должна стать более многоплановой. Разумеется, межпартийная конкуренция, борьба никуда не исчезнут, но нам нужно прекратить воздвигать искусственные баррикады в обществе. Как это сделать? В том числе и за счет стимулирования более активного участия политических партий в общественно-политической жизни. Чем больше возможности получают партии для влияния на процесс принятия ответственных решений, тем меньше соблазн заниматься полуправовой и откровенно экстремистской деятельностью. В этом смысле ближайшим индикатором не только стремления, но и реальных действий по модернизации политической жизни послужат выборы в местные Советы, которые состоятся уже в 2014 году.

Для увеличения роли политических партий вовсе не обязательно срочно переходить на пропорциональный или смешанный механизм формирования представительных органов как в центре, так и на местах. Существующая ныне модель упрощенной регистрации кандидатов в депутаты для членов политических партий позволяет обеспечить необходимый уровень партийного представительства. Другое дело, что этим нужно научиться грамотно и эффективно пользоваться.

Но смешанная избирательная система, сочетающая в себе преимущества пропорциональной и мажоритарной, послужит настоящим катализатором активизации партийной жизни.

Готовы ли наши чиновники, привыкшие мыслить в границах понятной государственной вертикали, к взаимодействию с полноценными партийными структурами? К сожалению, ответ на этот вопрос пока отрицательный. Мне самому приходилось слышать, как один районный руководи-

тель с гордостью говорил, что в его районе нет никаких политических партий. Потом, правда, вспомнил: оказывается, все-таки есть райком КПБ, но там одни ветераны. А ведь отсутствие политических партий это не доблесть, а беда. Разве исчезновение организованных политических структур в отдельном регионе – это признак угасания протестных настроений, политических амбиций у граждан? Нет! Это свидетельство того, что подобные настроения загнаны едва ли не в подполье, невидимы для самой власти, возможно, зреют подспудно, создавая потенциальную угрозу и стабильности, и устойчивому развитию.

Пора всем нашим управленцам понять, что политические партии – не обуза, не гири на ногах, не дополнительная инстанция, которая обременяет важных и занятых людей, а необходимый и важный атрибут современной политической жизни, который при грамотном использовании, умении взаимодействовать с ним является не угрозой, а подспорьем для власти, дополнительной возможностью взаимодействия с обществом.

В принципе, вопрос политической грамотности наших управленцев – большой и давно назревший. Да, все они имеют высшее образование, оканчивают Академию управления при Президенте Республики Беларусь. Но порой создается ощущение, что после назначения на важный государственный пост, когда в руках человека оказывается судьба целого региона или отрасли, ему необходимо пройти краткий интенсивный курс обучения именно искусству политического управления, хотя бы на базе той же Академии.

Несколько лучше обстоит дело с общественными объединениями. «Белая Русь», БРСМ, Белорусский союз женщин, ветеранские организации, творческие союзы стали привычными и даже желанными партнерами органов государственной власти. Они являются одним из элементов гражданского общества, формой реализации права граждан на совместное решение назревших и требующих внимания общественных проблем.

И все же этот потенциал в государстве задействован далеко не полностью. Чего греха таить, многие руководители вспоминают об общественных объединениях только во время выборов, когда возникает необходимость формирования избирательных комиссий и выдвижения кандидатов. Недостаточно ис-

пользуются их возможности в различных сферах жизни. В то же время необходимость и эффективность взаимодействия государства и общественных объединений доказаны многолетней практикой ряда иностранных государств, где деятельность таких организаций рассматривается как фактор устойчивого развития общества. Осуществление взаимодействия целесообразно в наиболее социально напряженных сферах жизни белорусского общества: защита инвалидов, содействие лицам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, оказание помощи жертвам торговли людьми, сохранение культурного и природного наследия, работа с физкультурно-спортивными организациями.

Постоянный контакт, сотрудничество органов государственного управления с общественностью не только в форме «бюрократического народовластия», как работа с обращениями граждан, посещение трудовых коллективов, но и через общественные объединения придает динамизм власти, создает те самые пресловутые приводные ремни между государством и обществом, которые в конечном счете и формируют полноценную политическую систему.

При этом крайне важно соблюдать такт, баланс полномочий и функций. Четко видеть ту грань, которая отделяет политическую борьбу от гражданской активности. Не зря на уже упоминавшемся совещании 31 января Александр Лукашенко подверг критике предложение наделить общественные объединения правом выдвижения кандидатов в депутаты. Зачем политизировать этот так называемый «третий сектор»? Ведь основное отличие общественных объединений от партий как раз и заключается в отсутствии амбиций принимать участие в борьбе за власть. Да, и эти организации могут поддерживать тех или иных кандидатов, но делают это исключительно в целях максимальной реализации интересов своих членов, защиты их прав.

Разумеется, перечисленные направления не исчерпывают возможности политической модернизации. Но, представляется, настало время хотя бы обозначать рамки, общие черты того, что предстоит сделать. Видеть проблемы, не бояться признаться себе в них – это уже залог дальнейшего успешного решения.

Сделать первый шаг всегда сложно. С одной стороны, неизвестность будущего тревожит, с другой – неудовлетворенность многим в настоящем подталкивает в спину. Известный белорусский социолог Сергей Шавель так определил это явление: «Двойственное отношение к социальным инновациям – характерная черта умонастроений эпохи перемен. В это время они воспринимаются одновременно и как путь к новой жизни, способ преодоления «транзитивной» неопределенности, и как угроза разрушения смысловых опор того миропорядка, который, хоть и не без недостатков, но все-таки был понятен, а главное – не только заставлял приспособляться к нему, но и позволял приспособлять его к себе» [11, с. 314]. В приведенных словах ключ к пониманию одного из важнейших условий модернизации – нужно самим управлять процессом, пока он не стал диктовать свои правила игры. А для этого все решения должны быть приняты своевременно и последовательно.

Вадим ГИГИН,
кандидат исторических наук, доцент

ЛИТЕРАТУРА

1. Лукашенко заявляет о возможности модернизации политической системы в Беларуси [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/president/Lukashenko-zajavljaet-o-vozmozhnosti-modernizatsii-politicheskoi-sistemy-v-Belarusi_i_586686.html. – Дата доступа: 25.01.2013.
2. Баранова, Е. Модернизация «экстерном» / Е. Баранова // *Беларуская думка*. – 1995. – № 11. – С. 20–24.
3. Семашко не исключает возможности расформирования Минторга [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/economics/Semashko-ne-iskljuchaet-vozmozhnosti-rasformirovanija-Mintorga_i_542936.html. – Дата доступа: 28.01.2013.
4. В Беларуси создается госкомиссия по реформированию органов государственной власти [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.belta.by/ru/all_news/president/V-Belarusi-sozdaetsja-goskomissija-po-reformirovaniju-organov-gosudarstvennoj-vlasti_i_610392.html. – Дата доступа: 28.01.2013.
5. Александр Лукашенко: местные Советы должны больше работать с населением // *Союзное вече*. – 2010. – 29 апреля.
6. Жизнь не стоит на месте // *СБ – Беларусь сегодня*. – 2013. – 1 февраля.
7. Ермошина: а надо ли сохранять сельские и поселковые Советы? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/politic/2013/02/04/ic_news_112_410396/. – Дата доступа: 29.01.2013.
8. Республика Беларусь в зеркале социологии: сб. материалов социологических исследований за 2011 г. / [В.И. Ермак и др.; под общ. ред. Л.Е. Криштаповича]; Инф.-аналит. центр при Администрации Президента. – Минск, 2012.
9. Михеев, В.М. Беларусь – 1991–2010 годы: путь к реальному народовластию / В.М. Михеев // *Проблемы управления*. – 2009. – № 1. – С. 82–85.
10. Национальная безопасность Республики Беларусь / [С.В. Зась и др.; под ред. М.В. Мясниковича, Л.С. Мальцева]. – Минск: Беларуская навука, 2011.
11. Шавель, С.А. Общественная миссия социологии / С.А. Шавель. – Минск: Беларуская навука, 2010.