

Путем позитивных изменений

Основные направления модернизации политической системы Беларуси



Евгений БАБОСОВ,
академик, доктор
философских наук

Модернизация по сути представляет собой процесс позитивных изменений всех сторон жизни общества, в том числе политической системы, базирующейся на экономических, социокультурных инновациях и на их сопряженности с сохранением стабильности традиций, менталитета народа и самобытных ценностей его культуры. Поэтому для каждого государства, в том числе, разумеется, и Беларуси, должна быть разработана и практически реализована собственная национальная модель политической модернизации. Это даст стране шанс сохранить и упрочить свою субъектность в непредсказуемо изменяющемся глобализирующемся мире.

Когда говорят о современной модернизации, следует иметь в виду, что речь идет о модернизации постиндустриальной, о модернизации информационного и инновационного типа. Она зиждется на экономике знаний и высоких технологиях, на наукоемких производствах и лидирующих научно-технических инновациях в области геномной и социальной инженерии, нанотехнологий и робототехники, но одновременно включает в общий поток обновлений всемерное развитие образования, науки и культуры и креативный потенциал личности и его продуктивное использование. Все это составляет

непременные атрибуты того неукротимого императива развития Беларуси в первой четверти XXI века, каковым является системное осуществление постиндустриальной, информационной модернизации, базирующейся на эффективно регулируемом государством интенсивном и социально ориентированном развитии рыночных отношений и базовых ценностных созданной народом национальной культуры. А это означает необходимость модернизационного преобразования политической и управленческой системы белорусского общества.

Основные особенности политической модернизации, осуществляемой в Республике Беларусь, обусловлены несколькими факторами. Они вытекают из того, что в современном глобализирующемся и в то же время разделенном на конфронтирующие блоки государств мире конкурируют две противостоящие друг другу дихатомические модели мироустройства. Первая из них – неолибералистская модель – конструируется по принципу иерархического вертикального осуществления и столь же вертикального управления глобализационными процессами, регулируемые из одного центра силы, ядром которого являются США. Вторая – синергетическая, полицентрическая, активно осуществляемая Россией, Беларусью, Китаем, Индией и рядом других стран, – ориентирована на обеспечение всестороннего

ОБ АВТОРЕ

БАБОСОВ Евгений Михайлович.

Родился в 1931 году в г. Рязань (Россия). Окончил Белгосуниверситет (1955). С 1959 года – преподаватель философии в БГУ и Минском мединституте. В 1960–1962 годах – ученый секретарь Института философии и права АН БССР. В 1962–1977 годах – заместитель заведующего отделом ЦК КПБ, одновременно с 1973 года – профессор кафедры философии Института повышения квалификации преподавателей общественных наук при БГУ.

С 1977 по 1989 год – директор Института философии и права АН БССР. В 1990–1998 годах – директор, с 1998 года – заведующий отделом Института социологии НАН Беларуси, с 2003 года – руководитель Центра социологии управления, права и политики этого института. С 2008 года – заведующий отделом социологии политики и информационных технологий Института социологии НАН Беларуси.

Доктор философских наук (1972), профессор (1973), член-корреспондент (1977), академик Национальной академии наук Беларуси (1994).

Автор свыше 820 научных работ, в том числе 36 монографий, 15 учебников и учебных пособий. Сфера научных интересов: философия и социология политики, культуры и личности.

► Рисунок 1. Модель организационно-управленческой структуры современного белорусского общества



сотрудничества между государствами при акценте на сохранение самобытности различных народов, их национальных культур и суверенных государств.

Главным фактором внутривострановой детерминации является функционирование сложившейся в Беларуси модели организационно-управленческой структуры общества (рис. 1).

Важнейший системообразующий фактор такой детерминации модернизационных изменений в белорусской политической системе – оптимизация структуры и функций государственных органов и иных госучреждений. Именно на это ориентирует Указ Президента Республики Беларусь № 168 от 12 апреля 2013 года «О некоторых мерах по оптимизации системы государственных органов и иных государственных организаций, а также численности их работников».

Документ предусматривает сокращение количества работников госорганов и организаций в среднем на 25 %. Указом утверждена новая типовая структура местных исполнительных и распорядительных органов, порядок установления численности работников аппаратов концернов, государственных учреждений, непосред-

ственно подчиненных республиканским органам госуправления, бюджетных организаций, финансируемых из бюджетов областного, базового и первичного уровней, районных и сельских исполнительных комитетов. В процессе такого реформирования до конца первого полугодия 2013 года осуществлено сокращение численности республиканских министерств и ведомств. В частности, штатные размеры Комитета государственного контроля и аппарата Национального банка Республики Беларусь уменьшились на 26 %, Министерства культуры – на 27 %. Одновременно происходило сокращение аппарата областного звена управления (на 29 %), частично – аппарата управления районного уровня (на 17 %). Но в данном случае речь идет не столько об уменьшении численности госслужащих, сколько об оптимизации самой структуры и функций управленческой деятельности, ее кадровом обновлении, что имеет большое значение для повышения эффективности политической системы.

На ряд министерств возложены дополнительные задачи и функции. Так, на Министерство торговли – в части обеспечения соблюдения организациями и гражданами законодательства в сфере торговли, прове-

дения единой государственной политики в области госзакупок товаров (работ, услуг), координации выставочной и ярмарочной деятельности в стране, выдачи лицензий на ввоз и вывоз товаров, включенных в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС в торговле с третьими странами. Перед Министерством иностранных дел выдвинуты дополнительные задачи по координации развития товаропроводящей сети, а также выставочной и ярмарочной деятельности за рубежом, таможенно-тарифного и нетарифного регулирования внешней торговли, деятельности по взаимодействию с ВТО. Министерство экономики приняло на себя функции по координации взаимодействия республиканских органов управления, государственных организаций, подчиненных Совету Министров, по вопросам взаимодействия с Евразийской экономической комиссией и другими международными организациями.

Модернизационные преобразования тех или иных звеньев системы госуправления, оптимизация их структуры и функций приведут к желаемым результатам тогда, когда они будут способствовать повышению эффективности действия предприятий. Однако такой эффект, как показывают итоги работы белорусской экономики за первую половину 2013 года, достигается не во всех отраслях материального производства. Так, например, Министерству промышленности и подчиненным ему структурам не удалось достичь намеченных результатов по росту объемов производства (вместо 7% запланированного прироста допущено сокращение на 2%) при одновременном увеличении дебиторской и кредиторской задолженности многих предприятий. Не выполнены этим министерством и полугодовые задания по привлечению прямых иностранных инвестиций. В связи с этим принято решение к июню 2014 года преобразовать его в Министерство промышленной политики, осуществив переход с отраслевого принципа управления на функциональный. Это позволит более тесно увязать производственную модернизацию с модернизацией политической системы.

Оптимизация организационной структуры государственного управления осущест-

вляется не только путем исключения излишних управленческих звеньев, сокращения численности аппарата, но и посредством создания благоприятных условий и возможностей для эффективного использования информационных ресурсов, творческого мышления в деятельности госорганов.

Внедрение креативных и инновационных технологий в деятельность аппарата госуправления предполагает как неременное условие осуществление деюрокрагизации сферы деятельности и функций чиновничества и демонтажа бюрократических способов управления. Одним из важнейших критериев данного процесса является совершенствование работы с гражданами, максимально полное их информирование о принимаемых и осуществляемых решениях. Вторым существенным критерием его эффективности становится упрощение административных процедур, осуществляемых государственными органами по заявлениям и обращениям граждан по проблемам, затрагивающим различные сферы жизнедеятельности населения при одновременном усилении ответственности должностных лиц за своевременное рассмотрение таких обращений. Третий критерий действенности мер по деюрокрагизации госаппарата составляет оценка работы государственных органов со стороны различных групп и слоев населения.

Мониторинговые исследования, регулярно проводящиеся в Институте социологии НАН Беларуси, показали, что большинство опрошиваемых граждан – 76,1% – оказались довольны решением вопросов, с которыми они обращались в госорганы, а 19,8% – выразили неудовлетворенность. Более трети опрошенных – 38,7% – считают, что деятельность работников органов власти и управления характеризуется высоким уровнем квалификации и профессионализма, а 19,5% полагают, что многие госслужащие не обладают необходимым квалификационно-профессиональным уровнем. Формализмом и волокитой в деятельности органов госуправления обеспечены 28,1% респондентов, 24,2% выражают неудовлетворенность тем, что в ответ на обращения получают отписки, а поднимаемые вопросы не рассматриваются и не разъясняются по существу, 21,2% высказывают недовольство проявлениями грубости со стороны работников органов

власти и управления, а еще большее число респондентов – 45,6 % (а в возрастной когорте до 30 лет даже 48,3 %) – отмечают низкий уровень информационно-справочного обеспечения деятельности госслужащих, особенно в органах местной власти и управления.

Очень важно, что осуществляющиеся по инициативе и при регулирующем воздействии государства модернизационные процессы в политической сфере получают в Беларуси достаточно широкую социальную поддержку. Проведенное в сентябре – октябре 2013 года Институтом социологии НАН Беларуси общереспубликанское исследование показало, что 45 % опрошенных осознают необходимость политической модернизации. Наиболее активно ее одобряют 62,1 % от общего количества опрошенных руководителей предприятий, учреждений и иных организаций, 53,5 % – военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, 43,3 % – специалистов производственной сферы, т.е. представители наиболее активных в социально-политическом смысле слоев населения.

При осуществлении обширного комплекса мероприятий по реформированию политической системы необходимо принимать во внимание, какой именно результат хотели бы видеть наши сограждане в модернизационных изменениях в сфере государственного управления. Социологические замеры общественного мнения, осуществленные в 2013 году, показали, что каждые четверо из десяти (39,7 %) опрошенных граждан считают необходимым сделать работу государственного аппарата более эффективной и открытой для граждан, чуть меньшее их количество – 35,2 % – предлагают установить строгий контроль за доходами и расходами чиновников, еще большее количество респондентов – 42,5 % – называют непреложным требованием усилить ответственность руководителей всех уровней за принятие и выполнение решений, 9,8 % считают желательным учитывать мнение конструктивной оппозиции при принятии политических решений и управлении государством, 31,3 % предлагают в большей степени учитывать общественное мнение при управлении государством. Отметим, что 33,6 % респондентов убеждены, что реформирование государственно-политической системы должно происходить при непре-

менном сохранении существующей в Беларуси политической стабильности и порядка.

Важным направлением модернизации политической системы Беларуси является совершенствование государственно-частного партнерства с основным акцентом на использование как государственными, так и частными предприятиями инновационных технологий и инновационного менеджмента в целях достижения стратегических задач социально-экономического развития страны, а также расширение участия частного бизнеса в разработке и осуществлении госпрограмм. О возрастающей значимости данных модернизационных мероприятий свидетельствует тот факт, что в Беларуси в 2012 году функционировало более 90 тыс. субъектов малого и среднего предпринимательства и почти 225 тыс. индивидуальных предпринимателей. Чистая прибыль малых и средних предприятий превышает 1 млрд долларов, а рентабельность в этом секторе экономики на 15–20 % выше, чем в среднем по стране. В целом же малый и средний бизнес формирует свыше 20 % ВВП. Следует иметь в виду, что практически каждый пятый из частных предпринимателей (19,9 %) жалуется на неэффективность государственного управления, каждые четверо из десяти (39,1 %) утверждают, что их деятельности препятствует чрезмерно жесткое валютное регулирование. Но при этом 22,6 % предпринимателей (из 407 опрошенных) утверждают, что в развитии частного бизнеса им помогает поддержка со стороны государства.

С учетом изложенного фактологического материала следует внести некоторые коррективы в определение целей и задач государственно-частного партнерства в Беларуси. Предлагается теоретическая модель данного процесса, изображенная на рисунке 2.

По вполне понятным причинам наиболее активно идею о необходимости законодательной гарантии частной собственности и свободы предпринимательства в Беларуси поддерживает почти половина предпринимателей и фермеров (48,5 %). Из других социальных должностных слоев второе место по уровню такой поддержки занимают руководители высшего звена. Далее в убывающем порядке следуют позиции учащихся и студентов – 23,4 %, служащих

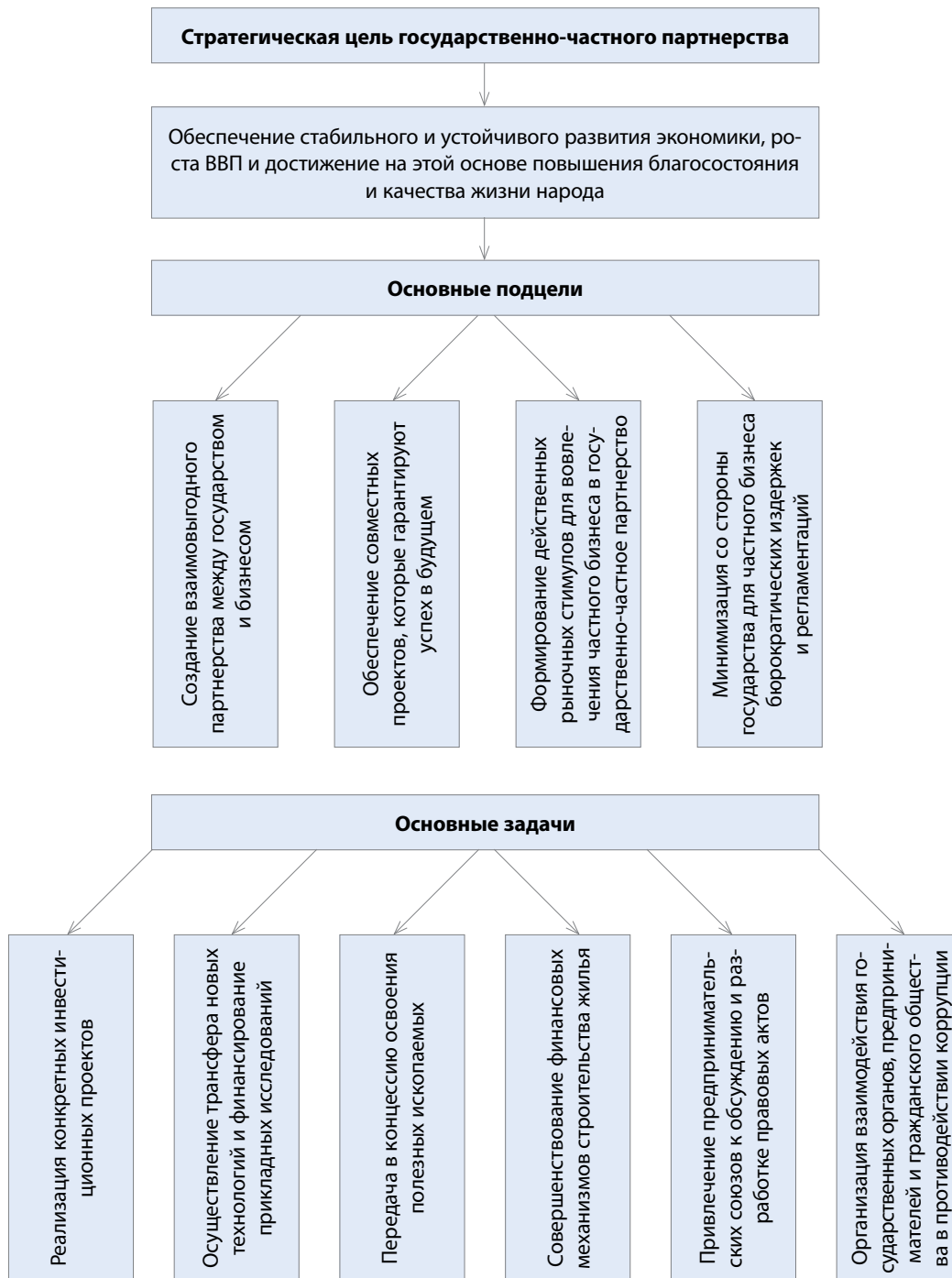


Рисунок 2. Модель целей и задач государственно-частного партнерства

и специалистов производственной сферы – 20,1 %, рабочих – 20 %. Наиболее негативное отношение к частной собственности и свободе предпринимательства проявляют неработающие пенсионеры. В их среде идею частного предпринимательства и собственности поддерживают только 7,2 % от общего количества респондентов.

Все эти мнения необходимо не только выявлять, но и оказывать влияние на их формирование с учетом того, что в условиях развития социально ориентированной рыночной экономики именно предпринимательство становится движущей силой модернизации всех сфер общества, а значимость эффективного ГЧП будет возрастать.

Полагаем, что для повышения эффективности социального партнерства государственного управления и частного бизнеса и усиления его вклада в модернизацию политической системы страны целесообразно периодически (примерно раз в год) рассматривать эти вопросы на заседаниях Совета Министров Республики Беларусь.

В расширении социального пространства модернизации политической сферы общества важным и неотъемлемым компонентом становится оптимизация деятельности, структуры и функций местных органов власти и управления. Ведь эффективность властно-управленческой вертикали во многом зависит от того, насколько продуктивно функционируют ее нижние этажи. Между тем социологические исследования показывают: у граждан Беларуси наибольшие претензии имеются именно к местным органам власти и управления.

Местное управление представляет собой форму организации и деятельности региональных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов исходя из общегосударственных интересов населения, проживающего на соответствующей территории. Что же касается местного самоуправления, то оно предполагает деятельность граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов регионального значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Единая система органов местного управления на территории Беларуси состоит из областных, районных, городских, поселковых, сельских исполнительных комитетов, местных администраций.

Еще более разветвленной и многообразной является система местного самоуправления. Она включает в себя девять взаимосвязанных компонентов: 1) местные Советы депутатов; 2) органы территориального общественного самоуправления – советы и комитеты микрорайонов; 3) советы и комитеты жилищных комплексов; 4) домовые советы и комитеты; 5) уличные советы и комитеты; 6) квартальные советы и комитеты; 7) поселковые комитеты; 8) сельские советы

и комитеты; 9) другие органы самоуправления (социокультурные, спортивные и т.п.).

Местное управление и самоуправление в Беларуси в соответствии с конституционно-законодательными установлениями обладают множеством каналов взаимодействия с различными группами населения областей, городов, районов и сельских населенных пунктов. Однако далеко не все эти коммуникационные каналы используются эффективно. Такая ситуация вызывает справедливое недовольство большинства граждан республики. В частности, оказывали доверие органам местного управления в сентябре 2013 года меньше половины от всего массива опрошенных – 41,9 %.

Особенно много претензий граждане предъявляют к местным органам жилищно-коммунального хозяйства и к организациям ЗАГС. В итоге в сентябре – октябре 2013 года каждый третий из опрошиваемых (35 %) не был удовлетворен уровнем развития местного самоуправления в своем городе или селе. 22,1 % опрошенных убеждены, что в процессе модернизации их структуры и функций следует активнее привлекать к их работе граждан, представляющих различные социальные группы населения. Считают необходимым для повышения эффективности местных органов самоуправления ограничить власть местной бюрократии 18,3 % респондентов, 16,3 % – морально и материально поощрять общественных активистов.

Но в тех случаях, когда предпринимаются попытки перевести энергию критических оценок гражданами местных органов власти и управления в русло практического решения возникающих перед ними задач, энтузиазм резко снижается. Только чуть больше четверти опрошенных (27,6 %) выражают согласие уделять часть своего свободного времени участию в работе местного самоуправления, а более половины респондентов (50,1 %) такого согласия не выражают. Это свидетельствует о том, что местным органам управления и самоуправления, общественным организациям необходимо активизировать и разнообразить деятельность, направленную на развитие гражданской инициативы и ответственности наших сограждан, шире привлекать их к работе управленческих структур.

Сама деятельность местных органов самоуправления ставит в повестку дня необ-

ходимость не только повышения эффективности их деятельности, но и значительного количественного сокращения. В настоящее время из 1495 местных Советов в Беларуси большинство – свыше 1300 – составляют сельские. Но они во многом выполняют представительские функции, поскольку их депутатами чаще всего являются руководители местных хозяйств, лечебных учреждений, директора школ, работники служб социальной помощи, то есть те лица, которые в силу своих должностных полномочий призваны решать задачи жизнеобеспечения жителей села. Поэтому представляется возможным рассмотреть вариант упразднения данного звена, а исходным в таком случае станут районные и городские структуры местного управления и самоуправления. Поскольку они функционируют на всей территории страны, в каждой ее административной единице, постольку повышается их роль в модернизации политической системы.

В общем русле модернизационных изменений в политической системе существенное значение придается оптимизации законодательства по вопросам проведения выборов и референдумов. Вступивший в силу в начале декабря Закон от 25 ноября 2013 года № 72-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам проведения выборов и референдумов» предусматривает, что выборы депутатов Палаты представителей должны проходить в один тур, а результаты будут определяться по принципу относительного большинства. Кроме того, поправки предполагают отказ от бюджетного финансирования на агитационные расходы кандидатов в депутаты. Необходимые средства будут передаваться местным территориальным и окружным избиркомам, чтобы они изготавливали информационные буклеты и рассылали их избирателям вместе с приглашением посетить участок для голосования. Однако за кандидатами в депутаты и на пост президента страны будет сохранено право на бесплатное использование государственных СМИ для предвыборных выступлений, дебатов и опубликования программ.

Увеличен и допускаемый размер избирательных финансовых фондов для кандидатов на президентский пост – с 3 тыс. до 9 тыс. базовых величин. Предусматрива-

ется, что финансовые фонды появятся и у кандидатов в депутаты местных Советов.

Вся работа по совершенствованию избирательного законодательства должна быть ориентирована на обеспечение максимальной реализации гражданами своих избирательных прав и в то же время на создание законодательных барьеров, позволяющих противодействовать попыткам дезорганизации выборов. В этом контексте представляются оправданными и своевременными меры по законодательному запрещению каких-либо призывов, направленных на срыв, перенос или бойкот выборов. Данное нововведение соответствует международной практике и закрепленным в Конституции Республики Беларусь принципам обязательности и периодичности выборов.

В последнее время в нашем обществе активно обсуждались вопросы о возможности дополнения мажоритарной системы выборов пропорциональной системой, допускающей выборы депутатов по партийным спискам. Однако у политического руководства и большинства населения страны данная идея не получила серьезной поддержки. Дело в том, что у нас пока очень слаба партийная система. Только 3,6 % из общего количества респондентов считают себя сторонниками какой-либо политической партии, а более 80 % – никакой партии не поддерживают. Каждый третий из опрошенных (33 %) убежден, что политическая партия должна выражать и защищать интересы граждан, социальных групп и классов, каждый пятый (22 %) – содействовать эффективности государственного управления, а также бороться с бюрократизмом, коррупцией и произволом чиновников (22,3 %). Как раз этого, по мнению большинства населения Беларуси, и недостает существующим в стране политическим партиям. Партия должна не на словах, а на деле проявлять заботу о нуждах народа, завоевывать авторитет, признание и уважение в обществе, выработать способность принимать решения и нести за них ответственность. Когда все это в деятельности современных политических партий отчетливо проявится, тогда созреют и реальные условия для дополнения мажоритарной системы выборов в депутаты всех уровней пропорциональной, организуемой по партийным спискам. Это станет шагом вперед в модернизации политической системы. ▀