

МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«БЕЛОРУССКО-РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Кафедра «Гуманитарные дисциплины»

ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

*Методические рекомендации к практическим занятиям
для студентов всех специальностей
очной и заочной форм обучения*



Могилев 2022

УДК 332.02
ББК 66.0
Т 33

Рекомендовано к изданию
учебно-методическим отделом
Белорусско-Российского университета

Одобрено кафедрой «Гуманитарные дисциплины» «25» апреля 2022 г.,
протокол № 10

Составитель ст. преподаватель В. В. Артёмчик

Рецензент канд. ист. наук, доц. А. С. Мельникова

Представлены материалы к практическим занятиям по теории принятия политических решений для студентов, обучающихся по всем специальностям очной и заочной форм обучения.

Учебно-методическое издание

ТЕОРИЯ ПРИНЯТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Ответственный за выпуск	Н. Н. Рытова
Корректор	Т. А. Рыжикова
Компьютерная верстка	Н. П. Полевничая

Подписано в печать . Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.
Печать трафаретная. Усл. печ. л. . Уч.-изд. л. . Тираж 26 экз. Заказ

Издатель и полиграфическое исполнение:
Межгосударственное образовательное учреждение высшего образования
«Белорусско-Российский университет».
Свидетельство о государственной регистрации издателя,
изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/156 от 07.03.2019.
Пр-т Мира, 43, 212022, г. Могилев.

© Белорусско-Российский
университет, 2022

Содержание

1 Теория принятия политических решений как наука и учебная дисциплина.....	5
1.1 Теория принятия политических решений как наука и учебная дисциплина	5
1.2 Методологические подходы в теории принятия политических решений.....	6
2 Общественная (публичная) политика в контексте теории принятия политических решений.....	10
2.1 Понятие внешней среды (окружения) политической системы и её влияние на политику.....	10
2.2 Публичная политика: понятие, структура, функции, содержание.....	11
2.3 Этапы выработки публичной политики, анализ результатов и последствий политических решений.....	13
2.4 Модели взаимодействия публичной политики и государственного управления.....	15
3 Механизм формирования и подготовки политических решений.....	17
3.1 Понятие общественных проблем, политический анализ проблемной ситуации, структурирование политической проблемы.....	17
3.2 «Повестка дня» и «политические приоритеты» в контексте принятия политических решений.....	21
3.3 Стили и методы принятия решений.....	23
4 Субъекты принятия политических решений.....	24
4.1 Группы интересов, политические партии, политические лидеры и граждане в политическом процессе.....	24
4.2 Институт президентства в контексте принятия политических решений.....	27
4.3 Роль Всебелорусского народного собрания в принятии политических решений в Республике Беларусь	27
4.4 Законодательные органы власти и их роль в принятии политических решений.....	29
4.5 Политические институты исполнительной власти в Республике Беларусь и их роль в принятии политических решений.....	31
4.6 Характеристики административных служб и их роль в принятии политических решений.....	32
4.7 Роль судов в формировании политических решений.....	34

4.8 Институты власти Республики Беларусь в контексте решения социально значимых проблем.....	35
5 Технологические аспекты принятия политических решений.....	37
5.1 Дескриптивные технологии в принятии политических решений.....	37
5.2 Экспланаторные технологии в принятии политических решений.....	39
5.3 Инструментальные технологии в принятии политических решений.....	39
6 Контроль над исполнением политико-управленческих решений и их оценка.....	40
6.1 Оценка политических решений и проблема ответственности в политике.....	40
6.2 Контроль: понятие, причины, виды, требования к эффективному контролю.....	43
6.3 Формы контроля в системе контроля и реализации политико-управленческих решений в Республике Беларусь и за рубежом	45
Список литературы.....	47

1 Теория принятия политических решений как наука и учебная дисциплина

1.1 Теория принятия политических решений как наука и учебная дисциплина

Термин «принятие решений» был введён в научный оборот в 30-е гг. XX в. американским учёным Честером Бернардом, который исследовал проблемы организационных систем, лидерства, мотивации. С этого времени процесс принятия решений стал объектом изучения таких наук, как психология, социология, политология. Постепенно формируются различные методологические подходы, объясняющие суть принятия политических решений как основы теории управления общественными процессами, как совокупности целесообразных действий правительства или отдельного официального лица в рамках решения общественных проблем.

Политические решения – совокупность технологий управления, посредством которых стихийное давление общественных проблем преобразуется в целенаправленное управленческое воздействие, предусматривающее реакцию на возникающие общественные запросы в рамках реализации стратегии развития, определяемой субъектом политики.

Принятие политических решений представляет собой технологическое преобразование политической власти в управление общественными процессами.

Политическое управление связано как с общественными, так и индивидуальными потребностями и интересами людей, наделённых волей и идеалами. Поэтому поиск оптимальных для конкретного общества вариантов решений невозможен без учёта социально-экономических, культурных, правовых, политико-институциональных, социально-психологических особенностей конкретной страны.

Теория принятия политических решений (ТППР) – это политико-управленческая наука, изучающая механизмы и закономерности публичной политики, реализующейся в государственном управлении, разрабатывающая принципы и методы подготовки, принятия, осуществления, контроля и оценки политико-управленческих решений, что непосредственно обуславливает эффективность государственного управления.

ТППР имеет междисциплинарный характер и связана с такими науками, как история, право, психология, социология, политология, экономическая наука, менеджмент, системный анализ, конфликтология, философия, математика, статистика.

Цель преподавания ТППР – изучение процесса принятия политических решений как основы властных отношений, источника и механизма организации совместной жизни людей и целенаправленных преобразований.

Объект исследования – фундаментальные политические процессы публичной политики и государственного управления, а также проблемные ситуации текущего политического управления.

Предмет изучения – процесс принятия решений в механизме власти и управления, принципы и методы подготовки, принятия, осуществления контроля и оценки политико-управленческих решений.

Цель ТППР – раскрытие общих механизмов и закономерностей публичной политики, реализующейся в государственном управлении, разработка технологий политико-управленческого воздействия.

Задачи учебной дисциплины:

- усвоение основных политологических понятий и проблем; осмысление и анализ политических процессов, протекающих в стране и мире;
- развитие активной личностной позиции в решении общественно-политических и профессиональных проблем;
- формирование навыков принятия управленческих решений, понимания тенденций развития сфер общественной жизни, политики государства, реализуемой в конкретных областях (сельского хозяйства, здравоохранения, образования, спорта и т. д.).

1.2 Методологические подходы в теории принятия политических решений

Методологические подходы в теории принятия политических решений можно разделить на два направления – дескриптивно-эмпирическое и прескриптивно-нормативное. Как показывает практика, в фундаментальных исследованиях систем принятия политико-управленческих решений доминирует дескриптивно-эмпирическое направление, а в прикладном политическом анализе преобладают прескриптивно-нормативные модели, служащие инструментом обоснования практических рекомендаций для политиков. Данные особенности обуславливают их взаимосвязь и взаимодополнение.

Прескриптивно-нормативное направление разрабатывает эталонные модели принятия решений и стремится к их нормативной оптимизации с помощью рациональных критериев и алгоритмов, методов и операций, математических формул, юридических норм, формальных правил и процедур. Этим создаётся возможность чётко определить оценочные критерии, управленческие правила, провести расчеты выгод и последствий альтернативных вариантов политико-управленческих решений. При этом нужно учитывать то, что происходит абстрагирование от реальных механизмов и процессов, обусловленных человеческим фактором социально-гуманитарного плана (индивидуальные и групповые мотивы и интересы, ценности и установки, эмоции, обычаи). К прескриптивно-нормативному направлению относят модели ограниченной рациональности, сетевую, организационного институционализма.

Дескриптивно-эмпирическое направление ориентировано на изучение не только формальных норм и официальных процедур, но и скрытых механизмов и неформальных правил игры, которые находятся в ведении психологии, политологии, социологии. К преимуществам данного направления относятся детальный эмпирический анализ и теоретическое моделирование официальных

и неофициальных механизмов принятия решений. Недостатки данного подхода заключаются в узком соответствии предлагаемых рекомендаций конкретным обстоятельствам и условиям. К дескриптивно-эмпирическому направлению можно отнести модели поведенческого замещения, всеобщей рациональности, инкрементализм.

Отметим сущностные черты различных методологических подходов.

Организационно-институциональная модель (организационный дизайн); представители – Дэвид Истон, Филипп Селзник, Герберт Саймон, Джеймс Марч. Агентом принятия решений являются правительственные организации и институты (законодательные, исполнительные, судебные) и негосударственные институты (партии, общественные объединения, СМИ), вокруг которых циркулирует процесс ППР. Делается акцент на процедурных и структуральных аспектах управления.

Когнитивный подход (ограниченная рациональность); представитель – Герберт Саймон. Агентом в принятии решений является всеведущая, рациональная и информированная государственная организация людей. Выбор решения осуществляется на основе упрощенной модели реальности (ограниченная рациональность). Решения принимаются в рамках индивидуального горизонта восприятия лица, принимающего решение. Поиск альтернатив не ориентируется на определение оптимального решения, а ограничивается только определением удовлетворительных альтернатив (предпочтительным по определенным критериям).

Модель рационального выбора (всеобъемлющая рациональность); представители – Кеннет Эрроу, Энтони Даунс. Учитывается методологический индивидуализм агентов, осуществляющих рациональный выбор. Ориентирами для принятия решений являются утилитарная выгода и осознаваемые потребности, полная информация и рациональные принципы подготовки решения. Цели должны быть ясно и однозначно сформулированы; имеется полная внутренне не противоречивая система приоритетов в рамках решения проблемы, которая позволяет осуществить рациональный максимизирующий пользу выбор. Проблема, подлежащая решению, известна и ясно сформулирована. Все возможные альтернативы известны и обдуманы лицом, принимающим решение (ЛПР). Все последствия отдельных альтернатив известны и обдуманы ЛПР. Информация о ценности отдельных последствий известна или может быть без проблем определена. Отсутствуют ограничения с точки зрения сложности расчетов, которые необходимо выполнить для нахождения решения, дающего максимальную пользу. ЛПР действует как индивидуум, на которого не влияют личные ценности и групповые нормы.

Инкременталистская модель; представитель – Чарльз Линдблом. Агентом принятия решений являются конкурирующие группировки, ведущие «малыми шагами» борьбу за контроль над ресурсами. Определяющим фактором при выборе решения является не столько рациональное обоснование идеальных общих целей, сколько осознание различия в интересах индивидов и групп, участвующих в принятии конкретного государственного акта. В качестве

ориентира принимаются не «оптимальные», а «переходные» решения, обеспечивающие не радикальное изменение, а некоторое приближение к «снятию» проблемы.

Сетевой подход (концепция политико-управленческих сетей); представители – Мануэль Кастельс, Дэвид Ноук, Джеймс Куклинский, Дэйв Марш, Род Родес. Субъектом принятия решений являются сетевые структуры, состоящие из формальных и неформальных агентов. Определяющими факторами принятия решения являются структурообразующие принципы и совместные цели, субкультурные ценности и коллективные ресурсы, создающие основу коммуникации в рамках сети.

Бихевиоралистская модель (теория «поведенческого замещения») формируется в 1920–1930 гг. в Чикагском университете; представители – Чарльз Мерриам и Гарольд Лассуэлл. Процесс принятия политического решения является формой человеческого поведения, которое регулируется стимулами, мотивами, установками и реакциями. Поведение лидера с точки зрения этого подхода способно «заместить» политический выбор масс. Акцентируется внимание на сочетании анализа общественных институтов, интересов и ценностей с исследованием психологии лиц, участвующих в принятии политических решений.

Функциональный подход (модель политикоуправленческого процесса); представители – Дэвид Истон, Эмиль Дюркгейм, Макс Вебер, Толкотт Парсонс, Роберт Мертон, Никлас Луман, Габриэль Алмонд, Роберт Мертон. Акцент делается на функции, стадии, алгоритмы, правила управленческого процесса. По мнению Эмиля Дюркгейма, важнейшей функциональной предпосылкой существования общества является потребность в социальном порядке. Общественное развитие сопровождается дифференциацией функций и профессий (разделением труда). Это ставит проблему сплоченности (солидарности). Специализация и разделение труда обеспечивают безличную функциональную зависимость, которая усиливает социальное единство. Политические институты не устанавливаются декретами, они – следствие социальной жизни. Структура – это утвердившаяся функция, т. е. действие, которое стало привычкой. С точки зрения данного подхода изучение функций даёт понимание основ управления конкретной системой и социальных явлений, существующих в ней. Например, считая людей продуктом социальной организации, Макс Вебер указывал, что вовлекаясь в политику, они исполняют функции «политиков по случаю», «политиков по совместительству» и «политиков по профессии», что связано с функцией, предполагающей выражение, защиту и реализацию конкретного интереса. Таким образом, функция превращает индивида в политического деятеля или лидера.

Функция – система действий, которые способствуют саморегуляции системы и приспособлению её к постоянно изменяющейся внешней среде. *Явные функции* – это те объективные последствия, которые осознаются участниками системы и вносят свой вклад в её регулирование и приспособление системы к изменяющимся условиям. *Латентные функции* – объективные последствия, которые не входили в намерения акторов и не были осознаны.

Преобладание латентности в функционировании системы приводит к ослаблению её саморегуляции и снижению адаптации к внешним обстоятельствам, что может вести к функциональным нарушениям. Роберт Мертон ввёл *понятие функциональных альтернатив* (функциональных эквивалентов, или функциональных заменителей) – одно и то же явление может иметь многочисленные функции, одна и та же функция может по-разному выполняться различными явлениями. Мертон указывал на амбивалентность функций. По его мнению, один и тот же институт может являться как носителем функции, так и дисфункции. *Дисфункция* – система действий, которые уменьшают адаптацию и управляемость в системе.

Особое внимание функциональный подход уделяет искажению социального поведения вследствие того, что индивиды могут избирать вместо институционально декларируемых, но неэффективных способов достижения предлагаемых целей более эффективные, хотя и «неправильные» с точки зрения существующей ценностно-нормативной системы, что ведёт к разрушению существующих социальных стандартов поведения, общепринятой системы ценностей и развитию «аномии» (безнормности). Задача общества в сфере принятия политических решений заключается в том, чтобы через систему верховенства права и равенства перед законом, выполнение своих функций различными социальными институтами и их представителями соблюсти баланс между нормой и её нарушением, содействовать развитию системы, повышая уровень функциональной результативности следования декларируемым нормам.

Функциональные аспекты принятия политических решений в белорусской науке представлены исследованиями ряда проблем. Б. Ю. Калинин применил структурно-функциональный подход для изучения оппозиции как института политической системы и пришел к выводу, что политической оппозиции необходимо легализоваться и легитимироваться, совершенствовать функциональные свойства, иметь и расширять связи с обществом, способствовать его переходу в гражданское состояние. Изучается специфика принятия политических решений в условиях политического риска (Я. С. Яскевич). Р. А. Троско выделена ведущая социально-политическая функция политической идеологии – защита и модернизация общественного строя. И. А. Толстик провела функциональное исследование медиасферы в условиях глобализации. Н. В. Володиной сделан вывод о полифункциональности политической культуры общества. М. А. Бойко исследовал взаимосвязь функции воздействия на получателя информации с политическими процессами и языком СМИ. В. В. Бущик отмечает, что в преобразовательных процессах большую роль играет политика, а призвание политики состоит в прогнозировании проблем, осуществлении изменений, определении перспективы развития. Большой вклад в исследование и развитие методологии функционального подхода внёс С. В. Решетников.

Таким образом, процесс принятия политических решений как многогранное и сложное явление отразился в различных методологических подходах, которые акцентировали внимание на разных аспектах данного процесса.

Задание

Подготовьте к семинарскому занятию доклады по темам:

- бихевиоралистский подход в принятии политических решений;
- когнитивный подход (модель ограниченной рациональности) в принятии политических решений;
- модель рационального выбора (всеобъемлющая рациональность) в принятии политических решений;
- инкременталистская модель в принятии политических решений;
- сетевой подход в принятии политических решений;
- институциональный подход в принятии политических решений;
- функциональный подход в принятии политических решений.

2 Общественная (публичная) политика в контексте теории принятия политических решений

2.1 Понятие внешней среды (окружения) политической системы и её влияние на политику

Понятие «политическая система» в научный оборот ввёл в середине XX в. американский политолог Дэвид Истон. *Политическая система* – целостная совокупность политических институтов, ролей, отношений, процессов, функционирующих на основе существующих в обществе норм, ценностей и традиций, посредством которых осуществляется организация и реализация политической деятельности и государственного управления в целях достижения индивидуальных, групповых интересов. Политическая система как самостоятельная подсистема общества взаимодействует с другими подсистемами, которые образуют внешнюю среду (окружение) политической системы. *Окружение политической системы* включает экономическую, социальную, культурно-духовную подсистемы общества, внутреннюю природную и внешнюю международную среду. Д. Истон уподобил политическую систему погруженному в среду «черному ящику», который обладает «входами», «выходами» и «обратной связью» (рисунок 1).

На «входы» политической системы извне поступают импульсы в виде требований и поддержки со стороны различных субъектов общественных отношений. Политическая система призвана реагировать на внешние вызовы поиском путей удовлетворения предъявляемых требований, предполагающих какие-либо изменения в целях удовлетворения интересов конкретных субъектов. Окружающая среда также порождает и поддержку, которая выражается в положительных для системы суждениях, укрепляющих её. Получив соответствующую информацию, политические институты используют её для выработки и принятия решений. Сигналы «выхода», воплощаясь в виде политических решений (законов, программ, других нормативных актов) и действий, выражают способы реагирования системы на вызовы среды.

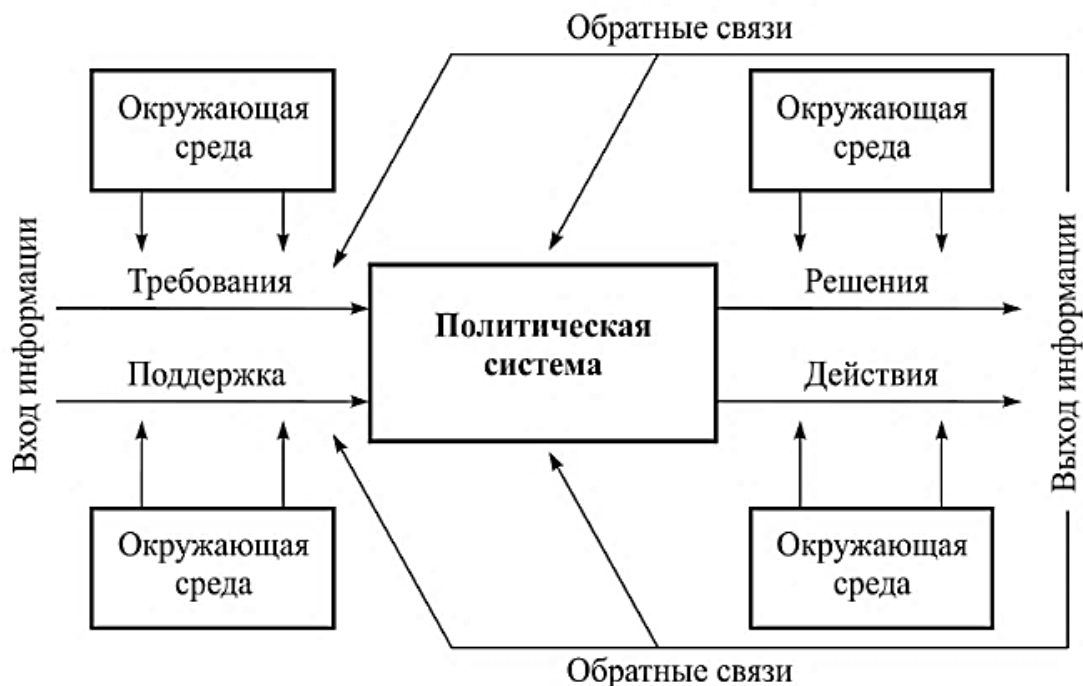


Рисунок 1 – Функционирование политической системы

Между «входом» и «выходом» системы осуществляется обратная связь. Сигналы «выхода» вызывают реакцию со стороны окружения политической системы. Если политические решения и действия соответствуют ожиданиям и требованиям многочисленных социальных групп и слоёв общества, то поддержка, оказываемая с их стороны властям, усиливается. Если принятые политические решения и осуществляемые действия по их реализации ослабляют общественную поддержку (социальный ресурс) власти, то они могут вызвать кризисные проявления как в отдельных подсистемах жизни общества, так и в системе в целом, что, в свою очередь, может привести к модификации или радикальному преобразованию системы.

Внешняя среда (окружение) политической системы постоянно порождает вызовы различной силы и направленности, на которые политическая система должна вырабатывать адекватные ответы, способствующие согласованному функционированию других подсистем общества и его адаптации к постоянно изменяющимся условиям жизни.

2.2 Публичная политика: понятие, функции, структура, содержание

Публичная политика – целенаправленная деятельность центров принятия политических решений по формированию, выработке и реализации государственного политического курса с привлечением гражданского общества. К её функциям можно отнести коммуникацию между институтами государства и гражданского общества, в рамках которой происходит артикуляция и агрегация общественных интересов, осуществляются идеологический процесс, манипуляция общественным мнением, борьба за государственную власть, контроль (со

стороны государственного управления и со стороны гражданского общества) за деятельностью государственных органов и различных субъектов гражданского общества. Посредством публичной политики субъекты политики стремятся привлечь внимание населения к какой-либо проблеме, изменить отношение к ней, создать новые социальные ценности, сформировать социальные нормы, изменить мировоззрение.

Государственные решения, содержащие проекты определенных публичных акций, выступают ключевым элементом общей системы публично-государственной политики. Главные принципы государственной политики Республики Беларусь определяются как планомерность, последовательность, постепенность и преемственность. Наиболее тесно публичная политика связана с внутренней политикой государства, которая влияет на повседневную жизнь людей и постоянно способна порождать определённые реакции на различные процессы. Внутренняя политика как совокупность основных направлений деятельности государства и его институтов, нацеленных на сохранение или реформирование существующей общественной системы, реализуется в экономической, социальной сферах, в сфере культуры. В Законе Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» определяются основные задачи внутренней политики, среди которых обеспечение государственного суверенитета и территориальной целостности, защита прав, свобод и законных интересов граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, организаций, общественных и государственных интересов, обеспечение рациональной занятости населения, формирование промышленного потенциала, основанного на высокоэффективных, ресурсосберегающих технологиях, развитие предпринимательства, малого и среднего бизнеса, увеличение продолжительности жизни граждан и снижение смертности, оптимизация миграционных процессов, обеспечение государственной поддержки малообеспеченных групп населения, создание необходимых условий для формирования духовно богатого и физически здорового человека.

Как показывает опыт проведения цветных революций, эффективная социальная коммуникация между государственными и общественными институтами в рамках публичной политики становится одним из главных условий стабильного развития государства и общества. Перед государственными институтами стоит задача повышения эффективности управления посредством привлечения институтов гражданского общества к решению значительной части проблем. Социальная коммуникация способна создать условия для выработки соглашений между различными субъектами гражданского общества и государственных институтов по объединению ресурсов и усилий на основе общего интереса, на основе культуры консенсуса и диалога в качестве равных акторов. При этом государство не просто доводит через свои структуры выработанные решения, а с помощью преобладающих ресурсов власти способствует консолидации поддержки заинтересованных субъектов гражданского общества, участвующих в реализации принятых решений. Если государственные институты игнорируют возможность формировать поддержку на основе реализации совместных программ в различных сферах с общественными

институтами, то образующийся вакуум может замещаться альтернативными политическими субъектами, что может привести не только к смене правящей элиты, но и к существенным социальным потрясениям.

В современном мире мощь государства определяется главным образом его эффективностью в социальной, экономической и научно-технической сферах, которые имеют решающее значение для обеспечения конкурентоспособности. Профессор Я. С. Яскевич выделяет такие значимые функции современного государства, как приоритетная поддержка науки и образования, создание системы социальных гарантий и социальной защиты, создание системы гражданского законодательного регулирования функций государства и др. Профессор О. Г. Слука утверждает, что в современных условиях государство приобретает особо важные системосозидающие плановые функции для устойчивого развития, которые необходимо научно разрабатывать на фундаментальных принципах функционирования постиндустриального общества.

Таким образом, публичная политика как совокупность программ и приоритетов органов власти, социальных групп, групп интересов, механизмов и технологий их реализации имеет определяющее значение для развития государства и общества.

2.3 Этапы выработки публичной политики, анализ результатов и последствий политических решений

Этапы выработки публичной политики (этапы политического цикла): выявление и формулирование политической проблемы; выдвижение политических проблем на «повестку дня» («авансцену») политики (сбор информации по возникшей проблеме и её ситуационный анализ, определение её уровня и социального охвата); составление плана принятия решений, назначение ответственных исполнителей, определение информационных, временных, материальных, организационных ресурсов и ограничений; выдвижение и рассмотрение вероятных вариантов решения проблемы, определение управленческих технологий (алгоритма выполнения работ, определяемого функциональной структурой властных институтов); выбор критериев оценки решения, прогноз последствий; принятие решения; реализация (имплементация) решения; анализ общественной реакции на решения, контроль и оценка эффективности и результативности принятого решения.

Все политические решения имеют результаты и последствия. *Результат политического решения* – конкретные материальные выгоды, возникшие в ходе его реализации. *Последствия политического решения* – влияние на различные социальные группы и дальнейшее общественное развитие, которое невозможно измерить в количественных показателях. Например, государственная программа по поддержке многодетных семей имеет результатом повышение рождаемости, а последствием – влияние данной политики на половозрастную структуру различных слоёв населения и развитие различных общественных сфер в настоящем и будущем. *Результативность политического решения* – степень достижения поставленных целей. Результаты могут быть прямыми (ожидаемыми)

и косвенными (непреднамеренными). *Эффективность политического решения* – соотношение результата и затрат на его получение в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах. Эффективность предполагает возможное достижение наилучших результатов в кратчайшие сроки при наименьших затратах (принцип «минимакса»).

Составной частью публичной политики является *оценка эффективности принимаемых решений*, что необходимо в силу невозобновимости возможных потерь со стороны общества, способных длительное время влиять на снижение доверия к властным институтам, падение их общественной поддержки. При определении эффективности решения социально-экономических и политических проблем могут сравниваться цели, практически осуществляемые в рамках реализации государственной политики в различных сферах (экономической, политической, социальной), с целями, которые объективно детерминированы общественными запросами; цели, поставленные в проектах (программах, планах), с результатами, полученными при реализации управленческих технологий; объективные результаты решения социально-экономических и политических проблем с общественными потребностями и интересами; общественные издержки на решение социально-экономических и политических проблем с объективными результатами; возможности, заложенные в технологиях решения социально-экономических и политических проблем, со степенью их реального использования.

Виды эффективности политико-управленческих решений.

Экономическая эффективность (оценка эффективности проводимой политики по макроэкономическим показателям, темпам инфляции, роста производительности труда и др.). Главным критерием эффективности является создание условий для расширенного общественного производства. Внешне-экономическая эффективность предполагает оценку степени участия в международном разделении труда, обмене новейшими технологиями, привлечение инвестиций. Экономическая эффективность отражает соотношение результата и произведенных при этом затрат.

Социальная эффективность (оценка по решению социальных проблем, повышению качества и уровня жизни, учет интересов различных социальных групп). Уровень жизни населения (оценивается по ВВП, по структуре его использования и по таким показателям, как средняя продолжительность жизни, уровень образования, потребление на душу населения основных продуктов питания, число врачей и больничных коек на одну тысячу населения). Для определения качества жизни применяется также «индекс развития человеческого потенциала» (ИРЧП). Этот показатель включает три параметра: уровень жизни, долголетие, образование.

Экологическая эффективность (влияние на сохранение природы как среды обитания).

Эффективность отраслевого, регионального и местного управления. Оценка управленческой эффективности представлена различными формами политического и административного контроля и выставляется по результатам отчетов правительства перед парламентом, отчетов депутатов парламента и местных

представительных органов власти перед избирателями, результатов парламентских слушаний, отчетов руководителей органов государственной власти, контрольных комиссий и общественного мнения.

Оценку эффективности принимаемых решений в рамках государственного управления дают разные общественные институты: граждане, трудовые коллективы, общественные объединения через общественное мнение, средства массовой информации, обращения граждан, что в совокупности представляет механизм выявления общественных проблем в условиях обратной связи с обществом.

В целом *оптимальность политического решения определяется двумя способами: прагматичным*, на основе знания и использования политических и иных ресурсов, ситуаций и их создания, прогнозируемых последствий, результативности и эффективности; *идейным*, или классическим, на основе политических идеологий, концепций, программ, настойчивости и убежденности, политической борьбы, властного давления и мобилизации.

2.4 Модели взаимодействия публичной политики и государственного управления

В рамках изучения моделей взаимодействия политиков и чиновников нужно обратить внимание и на теории, отражающие проблемные аспекты данного процесса. Самюэль Эйзенштадт (один из создателей теории модернизации) предложил три модели взаимодействия чиновников и политиков, характерные для условий традиционного, современного и переходного обществ:

1) традиционная модель («бюрократия, ориентированная на правительство»). Наблюдается полное слияние государственной службы и политики. Чиновники выступают в качестве личных слуг правителя и государства. Данная модель предполагает зависимость служащих от политической власти, отсутствие корпоративизма, внутренней автономии и гарантий карьеры;

2) модернизационная модель («бюрократия, ориентированная на общество»). Государственные служащие имеют все необходимые гарантии правовой и социальной защищенности, развитый корпоративный дух. Независимость от политики в области государственно-служебных отношений и продвижения по службе сочетаются с подчиненностью правительству и демократическим контролем;

3) транзиторная модель («бюрократия, ориентированная на саму себя»). Характеризуется полной политико-правовой бесконтрольностью чиновников. Потеряв в ходе перемен своих старых хозяев и не обретя еще новых, они действуют только в своих личных интересах. Такие потенциальные опасности бюрократической организации, как семейственность, формализм, чиновничий ритуал и произвол, проявляются в полную силу.

Дж. Авербах, Р. Путнам и Б. Рокман («Политики и бюрократы в западных демократиях» (1981)) предложили *ролевой подход* к анализу политико-административных отношений. Акцент делается на образе мышления элиты

в зависимости от ее роли и культуры. Было выделено четыре возможных типа (модели) взаимоотношений между политиками и бюрократами.

Модель 1 – «политика – администрация» – предполагает, что в рационально-правовых системах взаимоотношения между этими группами построены на строго иерархической основе. Политики (как посредники между обществом и властью) вырабатывают решения, а бюрократы проводят их в жизнь. Политическое превосходство первых гарантировано как формально, так и на практике.

Модель 2 – «информация – интересы» – указывает на то, что политики и чиновники вместе участвуют в формировании политического курса, но выполняют разные функции. Политики берут на себя обязанности представительства, выражения общих требований и интересов всех слоев общества. Бюрократия обеспечивает разработку и реализацию такой согласованной политики, опираясь на свои профессиональные знания, административные умения и навыки.

Модель 3 – «энергия – равновесие» – предполагает, что политики и государственные служащие участвуют как в процессе формирования, так и реализации политического курса. При этом политики выражают в основном мнения и интересы неорганизованных членов общества, а чиновники являются проводниками интересов конкретных организованных кругов. Тем самым предполагается, что административным органам часто делегируется функция улаживания политических конфликтов, а государственные служащие имеют тесные взаимоотношения с организованными группами в своей сфере деятельности.

Модель 4 – «чистый гибрид» – предполагает полное или весьма незначительное отсутствие различий между политическими деятелями и бюрократами. Они в равной степени заинтересованы в решении политических проблем, участвуют в формировании и реализации политического курса. На практике отсутствует формальное разделение полномочий между политиками и администрацией, особенно на уровне высших государственных служащих, что ведет к усилению политизации в кадровых назначениях на ключевые должности государственной службы. С учетом развития политических отношений в некоторых ведущих демократических государствах Запада прогноз на будущее связывался с «чистым гибридом».

Известные японские исследователи Я. Мураками, С. Сато и С. Нисибэ в книге «После «холодной войны» (1992) утверждают, что демократия, сложившаяся за два века Нового времени, породила в западных странах такую порочную реальность, как охлократическая система массового общества. Хотя общественное мнение – основа демократии, но в массовом обществе в «господстве общественного мнения» выражается «деспотизм большинства», что способствует перерождению демократии в охлократию. В области властных отношений господство общественного мнения, созданного средствами массовой информации, придает демократической системе черты прямой демократии, в результате чего правительство и парламент не столько управляют, сколько реагируют на сиюминутные запросы общества, что отрицательно влияет на эффективность управления, что ведёт к устойчивому падению авторитета

государственных институтов. Преодоление негативных тенденций данной модели публичной политики видится в усилении традиций представительной (косвенной) демократии.

Теоретики коммунитаризма (М. Сандел, М. Уолцер, А. Макинтайр, Ч. Тейлор и др.), анализируя современную модель политического управления западного общества, отмечают, что она является наиболее рациональной и эффективной, но вся современная культура Запада бюрократична, а правительство и корпорации подчинили общество. При этом политико-административные структуры заботятся преимущественно о собственном воспроизводстве, а не об обществе. Базовые понятия демократии, такие как государство, гражданское общество, права человека, консенсус, оппозиция, польза, справедливость, успех, превратились в комплекс юридических и политических фикций. Политика вырождается в систему ритуалов, а общество становится объектом манипулирования и произвола со стороны политиков, управленцев и учёных одновременно. В качестве выхода из сложившейся ситуации предлагаются разрыв преемственности всей системы социальных наук с традициями эпохи Просвещения и разграничение гражданского общества и государства, а не сращивание с ними.

Таким образом, во второй половине XX в. проведена серьёзная исследовательская работа по изучению политико-административных отношений и их влияния на систему государственной службы.

3 Механизм формирования и подготовки политических решений

3.1 Понятие общественных проблем, политический анализ проблемной ситуации, структурирование политической проблемы

Общественная проблема – это противоречие, осознаваемое субъектом деятельности как значимое для него несоответствие между целью этой деятельности и её результатом. Источник общественных проблем коренится в социальном неравенстве, которое выражается в разнообразии потребностей и ценностей людей и диссонансе возможностей их достижения. Также под общественными проблемами понимают дезорганизацию стабильных социальных связей, в результате чего происходит рост общественной напряжённости и конфликтов. В этом случае для выявления проблем объективное состояние дел сопоставляют с нормой.

Типы общественных проблем: частные проблемы (проблемы, не затрагивающие непосредственно правительственные структуры, в т. ч. случаи, когда члены парламента оказывают помощь индивидуальным просителям из числа избирателей по поводу их взаимоотношений с административными службами); государственные проблемы (всегда имеют политический характер и требуют

привлечения бюджетных ресурсов или затрагивают политически значимые социальные группы).

Пока индивид действует в одиночку, пытаясь решить свои трудности самостоятельно, – это его частное дело. Когда индивид заручается поддержкой официальных должностных лиц, средств массовой информации, общественных организаций, обеспечивая общественный резонанс своим требованиям, проблема приобретает общественный характер и может перейти в разряд политических. Политическая элита (как правящая, так и оппозиционная) не может игнорировать проблему, которая привлекает внимание значительного числа избирателей. Государственная политика является важнейшим средством решения проблем, которые приобретают статус общественно-государственных. Государственные проблемы всегда имеют политический характер и возникают из-за конфликта ценностей, потребностей, возможностей, которые могут быть достигнуты и реализованы посредством публичных действий.

Для целей политики имеет большое значение выявление сущности проблемы (условий или ситуаций, в которых проявились неудовлетворенные потребности части общества, породившие определённые требования). Структурирование политической проблемы способствует её успешному решению и включает ряд этапов и соответствующих действий при выработке политико-управленческого решения.

Этап 1. Предварительный анализ проблемы. Определяются главные цели, уровни рассмотрения, элементы и структура системы (процесса), типы связей, подсистемы, используемые ими основные ресурсы и критерии качества функционирования подсистем, основные противоречия и ограничения.

Этап 2. Постановка задачи: формулирование, определение типа задачи; определение множества альтернативных вариантов и основных критериев для выбора из них наилучших; выбор метода решения.

Этап 3. Получение исходных данных. На данном этапе устанавливаются способы измерения альтернатив (сбор количественных, определяются методы математического или имитационного моделирования, методы экспертной оценки). В случае экспертной оценки определяются задачи формирования группы экспертов, проведения экспертных опросов, критерии предварительного анализа экспертных оценок.

Этап 4. Моделирование задачи с привлечением математических методов и вычислительной техники, экспертов и лица, принимающего решение. На этом этапе производятся математическая обработка исходной информации, её уточнение и модификация в случае необходимости.

Этап 5. Анализ и интерпретация полученных результатов. Полученные результаты могут оказаться неудовлетворительными и потребовать изменений в постановке задачи. В этом случае необходимо будет возвратиться на этап 2 или этап 1 и пройти заново весь путь.

Слабое структурирование политических проблем может вести к принятию необоснованных, в т. ч. непопулярных, политических решений. Однако непопулярные политические решения бывают необходимы для решения проблемы. При этом с точки зрения технологии принятия и реализации непопулярных

политических решений важно, чтобы принимаемое непопулярное решение не шло вразрез со сложившейся в определенном обществе системой политических ценностей и было представлено субъектами управления и воспринято общественным сознанием как необходимое для дальнейшего развития.

Структурирование проблемы позволяет выделить следующие требования к политическим решениям.

1 Целесообразность принятия решения. Зачем принимается решение? С какой целью? Для чего?

2 Своевременность разработки решения.

3 Системность в учете факторов, значимых для принятия решения. Всесторонность и полнота анализа и оценки всех данных о ситуации, которую следует изменить политическим решением, а также всех последствий принимаемого политического решения.

4 Соответствие принимаемого решения действующим в обществе правовым нормам и традициям.

5 Подчиненность процесса принятия и реализации решения действию общих принципов человеческой деятельности.

В процессе принятия политических решений выделяют несколько блоков:

– институциональный (центры принятия политических решений – Президент Республики Беларусь, правительство, парламент, органы судебной власти, местные органы исполнительной власти и местного самоуправления);

– инструментальный (виды государственной политики на отраслевом (министерства) и региональном (области, районы) уровнях закреплены в законодательстве и в Конституции Республики Беларусь);

– процессуальный (деятельность субъектов политического процесса – общественные объединения, политические партии, СМИ, общественное мнение).

Типология политических проблем определяется в зависимости от различных параметров.

По видам деятельности:

– процедурные (связаны с организацией деятельности правительства);

– сущностные (связаны с последствиями человеческой деятельности в различных общественных сферах).

По иерархии:

– главные (относятся к полномочиям правительства, министерств и ведомств, имеют общегосударственный характер и ориентированы на достижение общенациональных целей);

– вторичные (соответствуют уровню национальных проектов (программ) отраслевого и регионального уровней);

– незначительные (возникают на уровне реализации отдельных проектов и программ);

– функциональные (концентрируются на стыке реализации проектного уровня (отдельные отраслевые и региональные проекты)).

По уровню сложности:

- стратегические (последствия их решения являются почти необратимыми);
- оперативные (конкретные проблемы текущего момента).

По степени структурированности:

– хорошо структурированные (или стандартные) – государственные органы их решают периодически, по ним наработаны типовые модели реагирования, чётко очерчен круг ответственных должностных лиц;

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

– неструктурированные (ситуации, обладающие новизной) – критерии оценки эффективности их решения отсутствуют, необходимые компоненты решений плохо описываются в количественных параметрах (что затрудняет определение ресурсной базы) и проявляются лишь по мере развития ситуации.

В качестве стратегической политической проблемы в Республике Беларусь выделяется обеспечение устойчивого социально-экономического развития страны, развития демократических институтов, обеспечивающих легитимность власти и политическую стабильность общества. При этом граждан Беларуси, по данным соцопросов, волновали проблемы поддержания мира и стабильности, безработицы, формирования здорового образа жизни, жилищные вопросы, образование молодежи. Рассмотрим примеры решения политических проблем в политической практике Беларуси. Примером решения главных и функциональных проблем является формирование системы оказания государственных услуг и де бюрократизации административных процедур посредством создания общереспубликанской базы данных. Примером решения стратегических проблем является запрет на размещение ядерного оружия на территории Республики Беларусь, неучастие вооруженных сил РБ в конфликтах за пределами государственной территории. К числу четко структурированных проблем можно отнести проблемы, которые перманентно решаются на уровне государственного управления (проблема безопасности, охраны правопорядка). Слабо структурированные проблемы включают множество участников и центров принятия решений. Консенсус участников по поводу ценностей выражен неявно. Цели решения проблемы слабо ранжированы. Примером является государственная молодежная политика. В стране отсутствует единый центр принятия решений, поскольку в этой сфере существует множество субъектов, в той или иной мере участвующих в решении молодежных проблем. Почти каждое министерство, ведомство, предприятие, учреждение решают проблемы молодежи в части своей компетенции. Тем не менее результаты молодежной политики с трудом поддаются калькуляции и ранжированию, поэтому сложнее рассчитать их возможное успешное решение и эффект.

Таким образом, общественные проблемы, порождаемые окружением политической системы, сказываются на политических процессах и отражаются в процессе принятия политических решений. При этом следует помнить, что

общественная политика может быть проблемно генерирующей, т. е. принятые решения и действия будут порождать новые проблемы.

3.2 «Повестка дня» и «политические приоритеты» в контексте принятия политических решений

Требования, которые субъекты власти берут в расчет и предпринимают конкретные действия по их реализации, создают феномен «повестки дня» политики (авансцену политики) и трансформируются в политические приоритеты (ранжирование вопросов «повестки дня» в порядке их значимости).

Структура политической повестки включает «старые» и «новые» пункты. «Старые» пункты регулярно выдвигаются на авансцену (увеличение заработной платы работников, увеличение пособий, совершенствование деятельности госуправления, проблема преступности, жилищная проблема), поэтому на основе прошлого опыта у субъектов принятия решений имеется достаточное количество данных о проблеме и альтернативные варианты возможных решений. «Новые» пункты повестки возникают в зависимости от обстоятельств и конкретных ситуаций (кризисы, чрезвычайные события). Различные типы политической авансцены предусматривают соответствующие типы политических решений:

- решения (законы, указы и постановления) высших органов государственной власти и управления, называемые также государственными решениями;
- решения органов местного управления и самоуправления;
- решения, принимаемые непосредственно гражданами;
- решения высших органов политических партий и общественных объединений;
- решения местных органов политических партий и общественных объединений.

Политические приоритеты определяют и различных адресатов, в отношении которых намечаются определенные политические действия. Решения высших органов власти и общенациональных референдумов определяют содержание действий в отношении как самой системы власти, так и внешней среды. Решения органов местного управления и самоуправления адресуются жителям и структурам определенной административно-территориальной единицы. Решения, принимаемые политическими партиями, общественными объединениями и группами интересов, могут касаться их действий по отношению к представительным исполнительным органам власти, негосударственным общественным структурам, а также к любым другим элементам социальной системы.

В формировании политической авансцены в рамках публичной проклитики необходимо понимание места и роли конкретного политического процесса в общей системе взаимосвязей – исторической, экономической, общественно-политической. Это позволяет реализовывать перманентную «повестку дня», не теряя из виду стратегической авансцены. Когда власть теряет из виду стратегическую цель, принимаемый закон, реформа или программа, решая сиюминутные проблемы, могут отдалять систему от достижения стратегической

цели (именно ценностные характеристики часто являются критерием выбора среди альтернативных политико-управленческих решений) или натываются на непонимание и противодействие со стороны общества, чиновничьего аппарата и даже со стороны команды самого лидера и наносят удар по имиджу власти, уровню доверия к ней. Приоритеты политической авансены должны соотноситься с политической обстановкой, в условиях которой действуют политические субъекты. Она включает в первую очередь актуальные вопросы и проблемы, которые стоят перед обществом в настоящий момент. Без их решения или хотя бы попытки сделать это ни один публичный политик не может надеяться на устойчивость своих позиций в стране. Существующие в обществе потребности являются первыми звеньями в цепи мотивации политического поведения. Их игнорирование или непонимание приводит к накоплению недовольства, массовым протестам и социальным взрывам. Постоянный мониторинг происходящих в обществе изменений, актуальных проблем и стоящих перед обществом задач, отбор и планомерное решение наиболее важных из них являются одним из условий устойчивости публичного политика и его команды. Тесно примыкает к этому фактору и другой – текущее психологическое состояние массового сознания. Например, президентские избирательные кампании на постсоветском пространстве в 1990-х гг. заложили традицию сознательного нагнетания агрессивных настроений в обществе при проведении избирательной кампании. Политические приоритеты соответствовали стратегии борьбы, основанной на разделении общества на два непримиримых лагеря «демократического будущего» и «сохранения традиций прошлого», что смещало акцент с реально существующих проблем на выбор между идеальными образами, к которым оба лагеря имели весьма призрачную принадлежность. Тем не менее такой акцент автоматически усиливал оба полюса борьбы, снижая влияние всех, кто к ним не относился. Однако в 2000-х гг. психологический фон избирательных компаний в России изменился. Лояльность к власти, показавшей свою эффективность в решении тактических задач развития (сохранение целостности страны, сокращение внешнего долга, создание условий для развития предпринимательства, борьба с коррупцией, усиление ответственности власти), способствовала усилению «провластных» позиций избирателей, что объясняет во многом успех «партий власти» и политиков, пользующихся поддержкой власти. Аналогичная ситуация складывалась и в Беларуси, за исключением того, что часть оппозиционных партий продолжили стратегию непримиримой борьбы.

Особую роль в формировании политической авансены имеют последствия непринятия решений. Не принимать невыгодные решения может оказаться в ближайшей перспективе выгодным для лиц и организаций, стремящихся сохранить свои командные или решающие позиции в системе распределения общественных ресурсов, льгот и привилегий. Поэтому выдвижение общественной проблемы на авансцену политики не означает принятия позитивных правительственных действий.

Таким образом, формирование политической «повестки дня» и определение приоритетов деятельности политических субъектов непосредственно влияют на

решение тех или иных общественных проблем и изменение соотношения сил между самими политическими субъектами, претендующими на использование государственной власти или стремящихся влиять на государственные политико-управленческие решения.

3.3 *Стили и методы принятия решений*

Формулирование социальных потребностей в виде альтернативных решений осуществляется как социальными группами, организациями, политическими лидерами, так и правящей политической элитой. Любое политическое решение предполагает предварительное обсуждение сформулированных вариантов решения проблемы или комплекса проблем. Целью обсуждения является выявление с помощью определенной методики степени важности различных проблем, достоинств и недостатков имеющихся вариантов действий по их решению и выявление наиболее предпочтительного с учетом вероятных последствий, если он будет принят. При этом окончательный вариант решения может быть принят как конкретным политическим лидером, должностным лицом, так и коллегиально (коллективно).

В ходе принятия политических решений могут быть использованы такие формы принятия решений, как политическая сделка, убеждение, приказание.

Политическая сделка – процесс, в котором два или более участника, наделенных властью либо полномочиями принимать решения, приспособивают свои, частично не совпадающие цели для того, чтобы сформулировать курс действий, который не является идеальным, но достаточно приемлемым для участников. Сделка предполагает компромисс для достижения взаимоприемлемых позиций. Условием совершения сделки является готовность участников вести переговоры, готовность к уступкам. Сделка может носить как ясный, точно выраженный характер (*эксплицитный*), так и *подразумеваемый (имплицитный характер)*. *Эксплицитная сделка* имеет место, когда стороны (группы лидеров, должностные лица, председатели комиссий, главы министерств и т. д.) констатируют свои соглашения, сделки в ясных терминах, позволяющих избежать непонимания, двусмысленности и неопределенности в вопросах, представляющих предмет сделки. Примером данного типа сделок являются и международные договоры. *Имплицитная сделка* предполагает, что условия соглашения между сторонами часто не определены в достаточной мере или двусмысленны по содержанию. Такие позиции часто наблюдаются в Конгрессе США, когда один из членов Конгресса голосует по проекту в поддержку другого конгрессмена из расчета на его поддержку в будущем. Подобные сделки часто применяются в административной практике среди должностных лиц при реализации конкретных программ во избежание конфликтов между собой.

Убеждение предполагает уверение других в правильности позиций субъекта и необходимости принятия его точки зрения на решение проблемы как своей собственной. Встречи Президента Беларуси с парламентариями, трудовыми коллективами часто направлены на объяснение и обоснование содержания конкретных направлений государственной стратегии развития в различных

сферах общественной жизни. Такой же характер имеют заявления официальных лиц в средствах массовой информации.

Приказание включает иерархические отношения субординации между субъектами принятия решения. Доминирующий субъект под угрозой применения санкций по отношению к другим субъектам в виде поощрений или наказаний может добиться реализации выгодного ему варианта решения.

Формами закрепления принятых политических решений являются различного рода документы: законодательные акты, указы, приказы, постановления, резолюции, договоры, соглашения, пакты, конвенции, протоколы, программы, хартии, манифесты, декларации и т. п. Каждый из таких документов, как правило, скрепляется подписями первых должностных лиц тех межгосударственных организаций, государственных учреждений и общественных объединений, от имени которых они, эти документы, принимаются. Однако политические решения могут существовать и в устной форме. Такого рода решение, принятое на межгосударственном уровне, называется «джентльменским» соглашением.

Независимо от того, на основе каких подходов выработывались политические решения, после их принятия наступает время действий по их выполнению, которое приводит в действие политическую систему, запускающую процесс изменения социально-политической действительности.

Задание

Для более углубленного изучения стилей принятия решений можно подготовить доклады по темам:

- эффективные переговоры: специфика и стиль их ведения;
- основные этапы проведения переговоров;
- западная модель ведения переговоров;
- восточная модель ведения переговоров;
- комплименты и программирующие фразы во время публичных выступлений и презентаций как факторы преодоления непонимания и сопротивления окружения.

4 Субъекты принятия политических решений

4.1 Группы интересов, политические партии, политические лидеры и граждане в политическом процессе

Группы интересов – субъекты гражданского общества, которые консолидируют активность людей по интересам, формулируют, высказывают и транслируют в общество эти интересы, выдвигая их на авансцену политики, выступая посредником между обществом и государством.

Разновидности групп интересов в политике:

- анонимические группы – стихийные, недолговременные объединения, направленные на решение какой-либо проблемы и распадающиеся после достижения цели (участники стихийного митинга);

- неассоциированные группы – неформальные непостоянные группы, объединённые на основе родства, религии или других общих признаков, часто без организационной структуры (мусульмане, студенты);

- институциональные группы – образующиеся в организациях и учреждениях, представляют собой группы интересов, которые, помимо выражения собственных интересов, имеют другие функции (работники университетов, предприятий);

- ассоциированные группы – создающиеся специально для выражения интересов их представителей (общественные объединения).

Группы интересов могут воздействовать на центры принятия политико-управленческих решений с помощью следующих ресурсов:

- экономические и финансовые возможности групп интересов;

- организационная структура, позволяющая мобилизовать своих сторонников для проведения определённых акций или действий;

- квалификация членов группы интересов, позволяющей предлагать определённые модели развития конкретных сфер жизни общества;

- средства массовой информации и коммуникации, способных влиять на общественное мнение;

- опыт политического участия (депутатство, подача петиций, обращение в контролирующие инстанции или судебные органы, организация массовых акций и т. д.).

В наше время растёт роль групп интересов в артикуляции и решении различных общественных проблем: взаимодействуя с органами исполнительной власти напрямую, группы интересов, не выдвигая политических требований, начинают соперничать с политическими партиями по своему влиянию на развитие различных сфер жизни общества.

Политическая партия – это организованная группа единомышленников (приверженцев идеологии или лидера), ставящая своей целью реализацию интересов конкретных социальных групп путём завоевания власти или участия в её осуществлении.

Значимую роль в формировании политической авансены и принятии политических решений имеет политическое лидерство. *Политическое лидерство* – вид политической деятельности, существенно влияющий на результативность и направленность политических процессов. Политическим лидером может быть как конкретный человек, так и коллективный субъект.

Условия политического лидерства:

- наличие программы деятельности и концепции политического поведения;

- знание проблем и готовность нести ответственность за результаты и методы деятельности;

- умение создать систему политического управления, обеспечивающую деятельность последователей;

- умение создать оптимальный морально-психологический климат, ориентированный на достижение целей;

- наличие воли, настойчивости, популярности, коммуникабельности, ораторского умения или других качеств, их заменяющих;
- акцентуация приоритета общественного интереса над личным;
- имидж – эмоционально окрашенный, привлекательный образ, призванный способствовать созданию и укреплению его престижа и репутации.

Политический лидер имеет непосредственное отношение к руководству протекающими процессами и вызванным ими изменениям. Даже в коллективном политическом лидере (партия, движение, организация) есть люди, осуществляющие руководство, от которого зависит развитие как самой партии, так и общества в целом. В связи с этим существует необходимость саморазвития личностных и профессиональных качеств лидера. Политический деятель в демократической системе должен уметь взаимодействовать с другими политиками, партиями, организациями и простыми избирателями.

В демократической системе политическое лидерство определяется с помощью политических выборов. *Политические выборы* – процедура непосредственного избрания тех или иных лиц путем открытого или тайного голосования для выполнения каких-либо государственных или общественных (в том числе партийных) функций. *Основные функции выборов*: замещение избираемых должностей в системе управления (управляемые назначают своих управителей); официальное установление соотношения политических сил и тенденций развития до следующих выборов; легитимация власти. Демократические политические выборы имеют ряд признаков: всеобщность выборов (то есть право всех дееспособных граждан, достигших установленного законом возраста, участвовать в выборах); равенство; непосредственное избрание кандидатов в представительные органы власти (прямое голосование); тайное голосование; общественный контроль за выборами; состязательность.

Избирательная система – порядок организации и проведения выборов в представительные учреждения или конкретного руководящего представителя (например, президента страны), закрепленный в юридических нормах, а также в сложившейся практике деятельности государственных и общественных организаций. Избирательная система включает в себя принципы и условия участия в формировании избирательных органов, принципы организации и процедуру самих выборов, порядок отзыва выборных лиц.

Существует множество вариантов влияния общества на политическое развитие, но легитимизирующей основой всей системы управления являются выборы, которые не только привлекают внимание граждан к сфере государственного управления, но и влияют на формирование авансены политики и принимаемые политические решения, тем самым реализуя принципы народовластия.

4.2 Институт президентства в контексте принятия политических решений

Фактором исключительной важности в принятии политических решений в Беларуси является институт президентства.

Президент – глава государства, гарант Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина, суверенитета и территориальной целостности, олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти и политического управления. Президент осуществляет свои функции при помощи Администрации Президента Республики Беларусь, которая относится к центральным (республиканским) органам политического управления, рассматривает вопросы развития общественно-политической и социально-экономической ситуации в республике, а также деятельности государственных органов, предприятий и учреждений. Президент является самостоятельной управленческой величиной, принимающей политико-управленческие решения, но президентские решения ограничены целым рядом факторов (рисунок 2).

В Республике Беларусь существенная часть стратегических политико-управленческих решений является продуктом президентской деятельности, основывающейся на его конституционной власти и широких законодательных полномочиях. Президент вправе принимать любое решение из имеющихся альтернатив на свое усмотрение. При этом от качества подготовленных для президента решений и моделей действий зависит эффективность принимаемых решений и, как следствие, реакция общества.

4.3. Роль Всебелорусского народного собрания в принятии политических решений в Республике Беларусь

Всебелорусское народное собрание впервые было созвано в 1996 г. Его функции ограничивались обсуждением программ социально-экономического развития государства и их результатов. После политического кризиса 2020 г. оно трансформировалось в высший представительный орган народовластия Республики Беларусь, определяющий стратегические направления развития общества и государства, обеспечивающий незыблемость конституционного строя, преемственность поколений и гражданское согласие.

Делегатами Всебелорусского народного собрания являются: Президент Республики Беларусь; Президент Республики Беларусь, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки; представители законодательной, исполнительной и судебной власти; представители местных Советов депутатов; представители гражданского общества.



Рисунок 2 – Детерминанты президентских решений

Предельная численность делегатов Всебелорусского народного собрания составляет 1200 человек. Срок полномочий Всебелорусского народного собрания составляет пять лет, созывается не реже одного раза в год. Делегат Всебелорусского народного собрания принимает участие в работе Всебелорусского народного собрания без отрыва от трудовой (служебной) деятельности. Делегаты избирают Президиум – коллегиальный орган, обеспечивающий оперативное решение вопросов, входящих в компетенцию Всебелорусского народного собрания.

Конституционные полномочия Всебелорусского народного собрания:

- утверждает основные направления внутренней и внешней политики, военную доктрину, концепцию национальной безопасности;
- утверждает программы социально-экономического развития Республики Беларусь;
- заслушивает Премьер-министра о выполнении программ социально-экономического развития Республики Беларусь;
- предлагает изменения и дополнения в Конституцию;
- предлагает проведение республиканских референдумов;
- вправе рассматривать вопрос о легитимности выборов;

принимает решение о смещении Президента с должности в случае систематического или грубого нарушения им Конституции либо совершения государственной измены или иного тяжкого преступления;

вправе ввести на территории Республики Беларусь чрезвычайное или военное положение при наличии оснований, предусмотренных Конституцией, и в случае бездействия Президента по этим вопросам; введение чрезвычайного или военного положения рассматривается Всебелорусским народным собранием по инициативе Президиума Всебелорусского народного собрания или Совета Республики;

по предложению Президента, предварительно согласованному с Президиумом Всебелорусского народного собрания:

- избирает Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом;

- избирает Председателя, заместителей Председателя и судей Верховного Суда и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом;

- избирает Председателя и членов Центральной избирательной комиссии и освобождает их от должности по основаниям, предусмотренным законом;

по предложению Президента принимает решение о возможности направления военнослужащих, сотрудников военизированных организаций, иных лиц за пределы Республики Беларусь для участия в обеспечении коллективной безопасности и деятельности по поддержанию международного мира и безопасности;

устанавливает государственные праздники и праздничные дни;

награждает Президента государственными наградами, а также предлагает лиц для награждения государственными наградами;

дает обязательные для исполнения поручения государственным органам и должностным лицам, получает информацию от государственных органов и должностных лиц, осуществляет иные установленные Конституцией и законом полномочия, необходимые для реализации возложенных на него конституционных функций.

Решения Всебелорусского народного собрания являются обязательными для исполнения и могут отменять правовые акты, иные решения государственных органов и должностных лиц, противоречащие интересам национальной безопасности, за исключением актов судебных органов.

Данный орган представительной власти призван выполнять функцию политического балансира и тяготеет к ранее существовавшему политическому институту – Съезду Советов.

4.4 Законодательные органы власти и их роль в принятии политических решений

Законодательная власть – это ветвь государственной власти, которая занимается разработкой и принятием законов и других нормативных актов, регулирующих общественную жизнь. Органы законодательной власти как

субъекты управления занимаются решением важнейших проблем законодательства и формирования управления. Высшим представительным и законодательным органом демократического государства является парламент. Основная задача парламента (в Республике Беларусь – Национальное собрание Республики Беларусь) – разработка и принятие законопроектов. *Стадии законодательного процесса:* законодательная инициатива; обсуждение законопроекта; принятие законопроекта; промульгация – утверждение и опубликование закона. Любой законопроект сначала рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики и окончательно подписывается президентом. В случае, если президент страны высказал возражение против принятия закона, палаты парламента могут преодолеть вето президента, если в каждой из них законопроект будет повторно одобрен квалифицированным большинством голосов (не менее двух третей депутатов обеих палат). После преодоления парламентом возражений президента подписывается президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом.

Функции парламента:

- *законодательная функция* – разработка, обсуждение и принятие законов и других нормативно-правовых актов, направленных на решение общественных проблем;

- *представительная функция* – заключается в том, что избранные народом депутаты представляют спектр доминирующих интересов и предпочтений избирателей;

- *идеологическая функция* – состоит в целенаправленном воздействии на общественное мнение при осуществлении социально-политических изменений и закреплении их в законах;

- *властная функция* – принятие конкретных политических и управленческих решений, определении направлений общественно-экономического и политического развития общества или его основных подсистем;

- *функция участия в формировании органов государственной власти* – участие парламента в формировании исполнительной и судебной ветвей власти, что на практике реализует принцип «сдержек и противовесов» в рамках разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную;

- *финансово-бюджетная функция* – принимает бюджет, утверждает статьи доходов и расходов государства;

- *функция политической гласности* – в парламенте представители различных слоев общества, политических партий, правительство, депутаты открыто заявляют о своих задачах и намерениях, политически и профессионально аргументируют их;

- *функция контроля* за деятельностью исполнительной власти – осуществляется при помощи постоянного контроля за исполнением бюджета, отчетов членов правительства депутатскому корпусу, института парламента расследования.

Кроме того, парламента наделены в одних случаях исключительными (привлечение к ответу президента страны), в других – особыми (выражение

недоверия правительству), в-третьих – специальными (лишение депутата права на неприкосновенность, отстранение от обязанностей и т. д.) полномочиями.

Законодатели не только непосредственно вовлечены в процесс выработки политико-управленческих решений, но и обладают возможностью контроля за их реализацией. Принимаемые законы регламентируют деятельность административных служб; парламент утверждает кандидатуры при назначении на многие высшие административные посты; парламентские вето, контроль и депутатский запрос служат важным инструментом, позволяющим парламенту и его комитетам влиять на систему административного управления как на этапе артикуляции проблемы, так и на этапе реализации политического решения. Получая информацию во время слушания дел в парламенте или в процессе парламентских расследований, законодатели формулируют предложения по предлагаемому курсу действий. Через депутатов парламента группы интересов могут повлиять на характер принимаемых решений. Подключение к законотворческому процессу как официальных лиц, так и представителей частных интересов в рамках выработки компромиссного решения имеет важное значение для развития демократической системы управления. От эффективности работы парламента во многом зависит характер и содержание принимаемых политических решений и законодательных актов.

4.5 Политические институты исполнительной власти в Республике Беларусь и их роль в принятии политических решений

Центральным органом государственного управления Республики Беларусь является Правительство – Совет Министров Республики Беларусь. Местный уровень структуры исполнительной власти включает исполнительные комитеты (исполкомы) областного, городского, районного подчинения. Совет Министров Республики Беларусь – коллегиальный центральный орган государственного управления, осуществляющий в соответствии с Конституцией исполнительную власть и руководство системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти. Возглавляет Правительство Премьер-министр, который назначается Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты Представителей. Правительство в своей деятельности подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом Республики Беларусь. Количество членов правительства определяется президентом. Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным президентом.

Структура государственного управления Республики Беларусь совмещает функционально-отраслевой (министерства, государственные комитеты, государственные организации, подчиненные Совету Министров) и территориальный принципы. Территориальный принцип управления представлен институтом исполнительных комитетов, которые тесно взаимодействуют с органами местного самоуправления (Советами депутатов). Исполнительные комитеты решают вопросы местного значения, исходя из общегосударственных и местных интересов, а также исполняют решения вышестоящих органов управления.

Принципы разработки и реализации политико-управленческих решений в системе исполнительной власти:

принцип *приоритетности подчинения и разграничения компетенции* (наделение каждого из центральных (республиканских), с одной стороны, и местных органов управления, с другой, достаточным уровнем полномочий для взаимного уравнивания и сдерживания друг друга);

принцип *коллегиальности и единоначалия* (принятие политико-управленческих решений как большинством голосов лиц, входящих в состав этого органа (коллегиальность), так и от имени одного лица (единоначалие)). На практике это означает, что, принимая решения по важнейшим вопросам общественно-политической и социально-экономической жизни, органы управления должны руководствоваться интересами личности, общества (народа Беларуси) и государства.

Исполнительная власть на разных уровнях непосредственно связана с решением общественных проблем в рамках своих компетенций и ориентирована на исполнение либо организацию исполнения законодательных актов и решений вышестоящих по отношению к ним органов государственного управления, осуществление властно-распорядительной деятельности по отношению к нижестоящим органам.

4.6 Характеристики административных служб и их роль в принятии политических решений

Процесс принятия и реализации политических решений связан с такими явлениями, как управление и администрирование.

Управление – деятельность, связанная с формулированием воли государства и проводимая в жизнь (управляемая) органами законодательной и исполнительной власти.

Администрирование – деятельность, связанная с инструментированием (выполнением) воли государства и более или менее автоматическим выполнением решений управленческих центров.

Администрирование способно ускорять либо задерживать проведение законов и реализацию управленческих решений.

Административные службы являются главным субъектом подготовки проектов решений для законодателя в США и Великобритании. Часто парламентарии бывают не в состоянии четко оценить возможности реализации своих решений, особенно по проблемам, являющимся потенциально конфликтными в масштабах общества, региона и т. д. Только после устранения всех неточных положений и правовых двусмысленностей законодательные поручения могут быть выполнены. Политические решения на уровне парламентского закона могут представлять собой общие положения, которые, перемещаясь по административным каналам, воплощаются в конкретных программах, инструкциях, распоряжениях, приобретают более определенный вид и становятся более применимыми для согласования интересов конфликтующих групп общества. В этих условиях административный процесс становится продолжением

законодательного процесса, и администраторы оказываются вовлеченными в политику. Также законодательная власть может действовать прямо и направленно, а административный процесс выполнения принятых решений превращается в рутинную обыденную работу, не способствующую возникновению противоречий и конфликтных ситуаций (например, законодательство Республики Беларусь по социальным гарантиям малообеспеченным слоям населения, где точно определяются размеры пособий, сроки их выплат и другие условия).

При анализе роли административных служб в цикле принятия политических решений нужно иметь в виду то, что существуют службы, функции которых либо частично совпадают, либо соперничают в выполнении правительственных заданий. Помимо правительства, существуют различные региональные и местные органы управления, которые оказывают влияние на решения государственных административных служб. Силы, которые сосредоточены в окружении служб, формируют клиентелу служб, имеющую интересы к администратору. В состав клиентелы могут входить группы интересов, отдельные субъекты хозяйствования, социальные слои. Многие службы получают большую выгоду от наличия активной клиентелы. Однако службы социального обеспечения, имеющие в качестве клиентелы малоимущие слои, вряд ли могут рассчитывать на мощную поддержку со стороны этих категорий населения в возможности расширения ресурсной базы для реализации своих политико-управленческих решений.

Законы наделяют административные службы легальными полномочиями предпринимать действия и решения по конкретным делам. При этом имеются существенные различия в том, как службы распоряжаются своей свободой действий и как они выполняют свои программы. Политическое и социальное окружение, в котором действуют службы, часто оказывает большое влияние на их действия. В процессе принятия административных решений службы часто руководствуются господствующими политическими ориентациями либо принципами защиты их собственной власти и интересов. Ни одно ведомство не будет принимать решения, противоречащие их корпоративным интересам. Тем не менее ведомства осуществляют контроль и дают экспертную оценку по управленческим вопросам деятельности государственных предприятий, которые находятся в поле их деятельности либо в подчинении. Решения, которые принимаются без адекватных консультаций по их техническим аспектам с профессионалами-советниками, чаще всего могут оказаться неприемлемыми как с содержательной, так и с технической стороны дела. На этом уровне возможно достижение политических сделок или компромиссов, находящихся за пределами публичной политики, но в пределах интересов и компетенций крупных субъектов влияния. Следует отметить, что конфиденциальность обсуждений больше характерна для политико-управленческих решений в сфере внешней политики, нежели внутренней.

Административные службы оказывают специфическое влияние на решение общественных проблем и принятие политических решений, являясь первичными исполнителями государственного управления, и связаны с организацией

повседневной работы институтов государственного управления. Это обусловлено сложностью управленческих проблем, решаемых современным государством, недостатком времени и информации по всем решаемым вопросам у каждого госслужащего в отдельности. Одним из центральных моментов в процессе принятия решений административными службами является иерархия, которая способствует укреплению контроля над бюрократическим аппаратом, достижению слаженности в его работе.

4.7 Роль судов в формировании политических решений

Важным субъектом управленческого процесса, участвующим в принятии управленческих решений, является суд. Суды влияют на характер и содержание управления посредством применения инструментов юридического пересмотра и законодательного толкования принятых управленческих решений.

Основой государственного управления является конституционное право, как система базовых норм, которые от имени народа регламентируют активность людей и регулируют отношения между гражданами, общественными и государственными институтами. Основой юридического пересмотра управленческих решений являются полномочия судов определять конституционность действий законодательных и исполнительных органов. Парламент или другие институты государственного управления могут не решиться на те действия, относительно которых существует опасение признания их неконституционными.

В развивающихся странах суды не имеют значительного влияния на политику. Однако в ряде стран они приобретают всё большее значение, обращая внимание не только на то, что правительство не должно делать, но и на то, что правительство должно делать, чтобы выполнить свои конституционные обязательства. 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.

Роль судебной власти в сфере политических решений обусловлена ещё и тем, что некоторые законы проводятся в жизнь главным образом через судебные процедуры и действия (например, применение законов, связанных с уголовными преступлениями). Конституционный Суд Республики Беларусь имеет возможность влиять на авансцену политики и процесс принятия политических решений с точки зрения укрепления правовых принципов и норм в законотворческом процессе посредством ежегодных посланий о состоянии конституционной законности и с помощью предварительной правовой экспертизы проектов законов. По итогам системного анализа положений Конституции и уяснения конституционно-правового смысла норм законов в ходе осуществления обязательного предварительного контроля их конституционности согласно решениям Конституционного Суда законодателем устранён ряд неконституционных пробелов. Например, в решении от 25.11.2009 «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам декларирования физическими лицами доходов, имущества и источников

денежных средств» Конституционный Суд обратил внимание на необходимость согласования положений законов Республики Беларусь от 04.01.2003 «О декларировании физическими лицами доходов и имущества» и от 20.06.2006 «О борьбе с коррупцией», определяющих круг близких родственников, проживающих совместно и ведущих общее хозяйство с государственными должностными или приравненными к ним лицами и обязанных представлять декларации о доходах и имуществе. С учетом правовой позиции Конституционного Суда в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 15.06.2015 «О борьбе с коррупцией» уточнено понятие «близкие родственники», которое соответствует аналогичному понятию, содержащемуся в Законе «О декларировании физическими лицами доходов и имущества».

Таким образом, суды не только способны влиять на характер принимаемых законодательных актов и производимых действий по их реализации с точки зрения соответствия Конституции, но и способствуют развитию принципов правового социального государства, реализации международно признанных правовых норм в законотворчестве, выдвигая проблемные вопросы на авансцену политики.

4.8 Институты власти Республики Беларусь в контексте решения социально значимых проблем

Стержнем процессов в социально-экономической и гуманитарной сфере являются формирование эффективного социального правового государства, развитие социально ориентированной рыночной экономики. Это связано с высоким уровнем развития правового сознания, научного, образовательного и культурного потенциала белорусского общества. Главное предназначение политико-управленческих процессов в социально-экономической сфере состоит в регулировании и активном взаимодействии с субъектами хозяйствования в процессах экономической деятельности, в т. ч. по вопросам получения и распределения дохода, с учетом общественных потребностей. В Республике Беларусь наука, образование, культура становятся стратегическими факторами социально-экономических процессов, обеспечения устойчивого развития.

Главным институтом общества, необходимым для поддержания его стабильного развития, является сильное государство, гарантирующее правовой порядок. За период независимости создана вертикаль органов исполнительной власти, которая совмещает как отраслевой, так и территориальный принципы управления и ориентировано на деbüroкратизацию управления, взаимодействие с институтами гражданского общества и самими гражданами в целях выявления и решения общественных проблем, развития инициативы, предприимчивости и гражданской активности.

В рамках укрепления социальной защищённости, характерной чертой которой является отождествление социально ориентированной экономики с повышением эффективности её инвестиций в развитие человеческого потенциала, главной стратегической целью является повышение уровня жизни всех граждан и приближение их благосостояния к среднеевропейскому уровню.

В связи с этим в Беларуси сохранена доступность и бесплатность общего среднего и профессионально-технического образования. Концепция развития науки в Республике Беларусь основывается на признании науки важнейшим национальным достоянием и одним из главных факторов роста благосостояния народа, решения социальных проблем, повышения уровня образования и культуры, укрепления белорусского государства.

Государственная политика в сфере культуры направлена на сохранение историко-культурного наследия, поддержку национальной и самобытной культуры, сохранение и развитие белорусского и русского языков как государственных, развитие художественного любительского и профессионального творчества, освоение и сохранение народного фольклора, возрождение и развитие народных промыслов и ремесел, сохранение и поддержку уникальных традиций белорусского народа с учетом интересов граждан других национальностей, проживающих на территории Республики Беларусь. Идеология развития белорусского государства стремится объединить общество и направить его на построение сильной и процветающей Беларуси на основе гуманизма, патриотизма, трудолюбия, гражданской солидарности, уважения традиций белорусов и других народов.

Цели и задачи институтов власти в контексте решения социально значимых проблем определены в Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь по основным направлениям «человек – окружающая среда – экономика». Реализация данной стратегии предполагает смену парадигмы развития – переход к построению постиндустриального (ноосферного) общества, мерилем богатства которого становятся не вещи, а знания человека, живущего в гармонии с окружающей средой. Причем социально-экономические и гуманитарные аспекты реализации национальной стратегии устойчивого развития становятся решающими. Поставлена задача построения высокоэффективной социально ориентированной рыночной экономики с развитыми институтами предпринимательства и рыночной инфраструктуры, действенными механизмами государственного и рыночного регулирования. Предполагается переход к постиндустриальному обществу с экологически чистыми производствами, развитым народовластием и гражданским обществом, социальным партнерством между государством, профсоюзами, союзами предпринимателей и общественными организациями, с системой формирования всесторонне развитого человека – физически здорового, духовно богатого, восприимчивого к научно-техническим нововведениям. Например, важнейшей целью Национальной стратегии устойчивого развития до 2020 г. являлось создание условий, при которых каждый гражданин, социальная группа и организация будут иметь возможность участвовать в процессе разработки и принятия государственных решений, получать полную информацию о последствиях реализации принятых решений, оценивать их воздействие на структуры гражданского общества, деятельность социально-политических институтов. При этом ставилась задача максимального использования возможностей неправительственных организаций (общественных объединений, ассоциаций), трудящихся и профсоюзов, деловых и научных кругов в реализации стратегии устойчивого развития. Чрезвычайную

значимость имеет воспитание высокообразованного, творческого человека и создание здорового нравственного климата в обществе. Это требует передачи следующим поколениям исторического опыта общества и его достижений в области материальной и духовной культуры.

Среди внешнеполитических приоритетов органы власти Беларуси видят в качестве основных задач создание системы европейской и международной безопасности (поддержание авторитета Организаций Объединённых Наций и действенности Договора о коллективной безопасности (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан)), развитие многовекторной политики в рамках взаимовыгодного сотрудничества; развитие Союзного государства Беларуси и России, активизация экономической интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС – Беларусь, Россия, Казахстан, Армения, Кыргызстан), стратегическое партнёрство с Китайской Народной Республикой, развитие отношений с Европейским союзом (ЕС).

Практическое осуществление стратегических целей развития и решения социально значимых проблем в Республике Беларусь зависит не только от внутренних факторов, но и от глобального типа политико-управленческого структурирования процессов в сфере международных отношений. Демократический тип предполагает многовекторность, полицентризм, наличие многих акторов и центров влияния, укрепление ООН и других международных организаций. Авторитарный тип процессов, напротив, закрепляет монополярность и гегемонизм. Институты власти Республики Беларусь ориентированы на поиск политических решений и их эффективную реализацию в интересах белорусского общества.

5 Технологические аспекты принятия политических решений

5.1 Дескриптивные технологии в принятии политических решений

Первая стадия изучения проблемы или реализации проекта – описание. Дескриптивные технологии связаны с научным поиском и включают перечисление и описание феноменов, относящихся к блоку артикуляции (вычленения требований индивидов и социальных групп) и агрегации (согласования/объединения) интересов, описание намерений (заявленных политических целей), описание содержания управленческого решения (включая исполнителей, их полномочий, целей и содержания их деятельности, ресурсы, сроки исполнения, формы контроля) на предписывающей (прескриптивной) стадии, описание реальных действий, предпринимаемых политическим субъектом, характеристику состояния субъекта и объекта политики, выявление объективных условий и субъективных факторов, влияющих на результативность и эффективность принимаемых решений. Дается описание действий руководителя и качества исполнения его установок. На основании этих действий формулируется уточнённая цель.

Типы политического описания: интенциональные (раскрывают рациональность политического действия, внутренние цели политических заявлений); функциональные (описание ролей и функций субъектов, задействованных в реализации решения); программные (отражают виды государственной деятельности в контексте основных направлений политики или политики в отношении определённых групп населения); развития (отражают историческую картину динамики общественной политики и её связь с политикой в прошлом); компаративные (ориентированы на сравнение по различным параметрам результатов дескрипции намерений, функционирования, развития и политических программ); институциональные (описание структуры и характеристики политических институтов).

Описание общественной политики не свободно от субъективности аналитика. С одной стороны, дескрипция преломляется через «концептуальный экран» аналитика (методология, субъективные интересы и политические предпочтения), с другой стороны, нужно помнить, что субъективность в политическом анализе может служить предпосылкой для принятия неадекватных решений. Описание должно иметь целевую направленность и отражать реальный политический процесс. Например, важнейшим целевым функциональным аспектом деятельности политических партий в Республике Беларусь являются артикуляция и агрегация интересов. Однако политические партии не выполняют данных функций и слабо представлены в органах государственной власти. Следовательно, функции агрегации и артикуляции политических интересов в Беларуси выполняют такие структуры гражданского общества, как общественные объединения, СМИ. Что касается такой функции политических партий, как рекрутирование политических элит, и подготовка кадров для работы в государственном аппарате, то эту функцию взяли на себя отраслевые институты переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, включая Академию управления при Президенте Республики Беларусь.

Дескриптивные технологии позволяют произвести классификацию общественных проблем, субъектов и объектов политики, самой политики, политических систем и т. д. Типологии являются результатом классификации и концептуализации, посредством чего устанавливаются сходства и различия среди группы объектов, предметов и явлений. Дескриптивные технологии обосновывают степень соответствия функций общественной политики её целям. На уровне агрегации и артикуляции интересов аналитики классифицируют виды общественной политики, учитывая её процессуальное измерение (политические процессы «на входе» и в центре принятия решений). На уровне принятия государственных политических решений классифицируются политические институты – институциональное измерение общественной политики. На уровне реализации государственной политики классифицируется политический процесс «на выходе». Инструментальное измерение общественной политики воплощается в различных направлениях реализации политического курса (например, экономическая и социальная политика).

Значимость дескрипции (описания) заключается в том, что именно она предшествует объяснению (экспланации) явлений, процессов и действий,

реализации (институционализации) решений и оценке политических последствий.

5.2 Экспланаторные технологии в принятии политических решений

Объяснение – это попытка обнаружить факторы, определяющие форму, содержание, сферу и направления правительственных заявлений или действий. Объяснить явление – значит охарактеризовать его сущность и обосновать, следствием какой причины оно является. В качестве аргументов при объяснении выступают научные законы, научные теории и концепции.

Объяснение общественной политики требует идентификации причин политических заявлений и действий. Задачи экспланаторных технологий: объяснить намерения групповых и индивидуальных политических субъектов; смоделировать стратегию последующих действий; определить причинно-следственные связи, приведшие к возникновению проблемы, принятию конкретного решения.

Основные типы объяснений.

Рациональные объяснения основываются на том, что политика продуцируется целеориентированным поведением политических акторов. Эти цели являются фактором, который предопределяет условия для превращения политических целей в политические заявления или действия.

Исторические объяснения заключаются в выявлении причинно-следственных связей между проводимой политикой и предыдущей политической деятельностью в недавнем или далёком прошлом.

Функциональные объяснения выявляют роль проводимой государством политики в конкретных условиях преобразования влияния окружения политической системы в её приемлемую реакцию. Акцент в данном случае делается на роль каждого функционального блока общественной политики, объясняется роль явления или события их последствий в стабилизации, или дестабилизации системы.

Сравнительные объяснения рассматривают конкретные события через сравнение их с другими. Например, существует взаимовлияние между ростом налогов и количеством государственных программ. Соотношение между изучаемыми явлениями может быть, как позитивным (когда за ростом одного фактора следует рост другого), так и негативным (когда один фактор возрастает, другой сокращается).

Телеологические объяснения определяют цели реализуемых действий.

После того как сущность и цели принимаемых решений объяснены, возникает возможность реализации их на практике.

5.3 Инструментальные технологии в принятии политических решений

Когда политическая проблема описана и объяснена, аналитик переходит к выработке инструментов, позволяющих реализовать политико-управленческое

решение. *Политическая инструментализация* – процесс применения технологических приемов и методов оперативного управления, обусловленных необходимостью реализации стратегических целей. Общественно-политические акции являются реакцией на изменение политической ситуации (на «входе») и необходимостью поддержать либо изменить ситуацию (на «выходе») и представляют собой серию последовательных и скоординированных действий, связанных с реализацией (инструментированием) целей политики.

Следует иметь в виду особенности политической инструментализации: методы управления зависят от ситуации и от соотношения механизмов принуждения и убеждения; методы разработки государственных стратегий опосредованы процедурами выборов, зависят от групповых интересов, характера политических коммуникаций, использования средств символического управления (ценности, принципы, идеологии); функцию политической инструментализации выполняют по большей части органы исполнительной власти. Исполнительная власть достаточно полно выражает главную цель самого государства – охранять внутренний и внешний мир общества, обеспечивать его благосостояние.

Инструментальные технологии ориентированы на использование различных методов и методик, разработанных гуманитарными дисциплинами в области социологии, права, политики, психологии, антропологии для решения общественно значимых проблем и достижения поставленных целей в различных направлениях общественной политики. Политические решения могут продуцироваться различными способами: путем создания административных правил, вынесения административных решений, проведения в жизнь законов и создания программ по выполнению решений. Всестороннее изучение процесса политической деятельности должно быть связано не только с обстоятельствами, приводящими к принятию решений, но и с тем, что сделано для того, чтобы инструментировать это решение и убедиться, что согласие в политике между теми, кто принимает решения, и теми, кому адресованы эти решения, достигнуто.

6 Контроль над исполнением политико-управленческих решений и их оценка

6.1 Оценка политических решений и проблема ответственности в политике

Государство обязано оперативно производить оценку сведений на основе выработанных критериев ожидаемого успеха с точки зрения интересов государственной власти, организации, ведомства, общества путем сопоставления целей и результатов своей деятельности за счет корректировки (по необходимости) собственных действий.

Политическая оценка – система действий, предполагающая осознание субъектами политики совокупности действующих целей и принципов, реализуемых программ, средств, необходимых для инструментирования политического решения в рамках политического процесса и решения общественных проблем.

Цель процесса оценки – обнаружение зависимости между ресурсами власти, задействованными в реализации решения, и результатами использования этих ресурсов. С оценкой политико-управленческого решения непосредственно связана проблема ответственности, которая имеет различные параметры и распространяется как на лиц, принимающих политические решения, так и на лиц, их исполняющих.

Виды ответственности: политическая, партийная (заключается в полноте реализации программных заявлений); социальная (связана с чувством долга перед различными слоями общества); юридическая, в т. ч. уголовная; этическая; дисциплинарная (за бездействие или ненадлежащее выполнение задания; реализуется в форме взыскания, замечания, выговора, перевода на другую работу, увольнения – для работников административных служб, политических консультантов); административная (за совершение административного правонарушения, нарушения прав и свобод граждан). Оценщики и политические аналитики в своей деятельности бывают ограничены методологическими подходами, политическими обстоятельствами и степенью собственной социальной ответственности. Несмотря на указанные недостатки, оценка является важным и неотъемлемым элементом политического процесса. Благодаря своему влиянию на функционирование государственных программ оценка становится частью их политического окружения.

Реализацией программ и политической оценкой чаще всего занимаются органы правительства при помощи самых разнообразных административных лиц и служб.

Президентские комиссии осуществляют оценку проводимой политики в конкретных сферах, оценку эффективности различных уровней управления, обнаружение фактов компрометации системы управления, выдачу политических рекомендаций, изучение положения дел в комиссиях парламента.

Парламентский надзор предполагает ходатайства перед ведомствами как результат требований и запросов избирателей, слушания и расследования в рамках парламентских комитетов, утверждение президентских назначений, осуществление руководства штатом постоянных сотрудников комитетов. Детерминантами оценки политики в этом случае являются фрагментарность информации, эмоциональность суждений, интуиция парламентариев и их ценностные ориентации.

Среди видов политической оценки вне правительства можно выделить средства массовой информации, университетские и академические научно-исследовательские центры, частные исследовательские организации, группы организованных интересов. Все они занимаются оценкой политики, имеющей большее или меньшее воздействие на должностных лиц и политики в целом, обеспечивают общественность информацией, делая достоянием гласности

политические действия либо бездействие правительства. Иногда эти организации выступают адвокатами непопулярных действий правительства, пытаясь представить в выгодном свете то, что не всегда эффективно.

Выделяют различные методологические подходы в проведении политической оценки.

Целеориентированный подход – идентифицирует цели программы и её специфические задачи и объем результатов, которые необходимо достигнуть (суммарная, кратковременная оценка). Использование данного подхода не всегда эффективно, т. к. в политике часто ставятся труднодостижимые задачи, которые обслуживают пропагандистские цели, необходимые для дальнейшего развития, и обуславливают деятельность негосударственных институтов и частных инициатив. Поэтому важно оценить, какие цели в действительности являются наиболее разумными и приемлемыми.

Политически ориентированная оценка – совокупность методов и технологий, целью которых является понимание того, каким образом программа внедрялась. Данная оценка обеспечивает политиков информацией о клиентеле, которую обслуживает конкретная программа.

Оценка с противоположных сторон – совокупность методов, стремящихся к сопоставлению результатов экспертизы различных оценочных групп с учётом субъективности групп оценщиков. Например, одна оценочная команда должна обнаружить негативные стороны программы, а другая – позитивные. При сопоставлении двух позиций возможно нахождение одного приемлемого решения. Также можно по каждому сегменту оценки назначать нескольких рецензентов с целью получения максимума критической информации. Данный подход открыт для всех заинтересованных групп (клиентел) – как для сторонников, так и оппонентов программы. Его использование особенно благоприятно, когда программа охватывает большой круг лиц, вызывает широкий общественный интерес и когда имеются в наличии значительные ресурсы для использования этого типа оценки. Выявляются пункты, по которым происходит столкновение противоположных позиций, при этом сама оценка не ориентирована на поиски компромисса. В данном случае поиск противоречий может оказаться важнее факторов, влияющих на принятие оптимального решения.

Экспертная оценка – сопоставление достоинств и стоимости программ с точки зрения профессионалов. Например, проверка деятельности институтов и организаций на предмет соответствия программ их работы целям деятельности, сертификация.

Оценка с позиции потребителей – оценка общественного мнения и сопоставление качественных показателей результатов политического решения, заявленных субъектом принятия решений и мнением «потребителей».

Значимость политической оценки для принятия политических решений: правильно проведенная оценка способствует повышению эффективности деятельности системы, выявлению политических проблем и оптимальных вариантов их решения; плохо проведенная или ангажированная оценка может свидетельствовать о том, что программа не работает, хотя в действительности программа функционирует; субъекты политики могут обращаться к

политической оценке для того, чтобы сдерживать развитие невыгодных для них программ или переложить ответственность за невыполнение программ на своих оппонентов, тем самым дискредитировать своих противников и лишить их политической поддержки и поддержки общественности.

Оценка политического результата должна концентрировать внимание на изменениях в окружении политической системы или в самой политической системе, вызванных политическими действиями, что способствует коррекции проводимых преобразований в случае необходимости.

6.2 Контроль: понятие, виды, требования к эффективному контролю

Одними из важнейших функций государственного и местного управления являются организация выполнения разработанных управленческих решений и контроль за их исполнением.

Контроль – совокупность действий, обеспечивающих своевременное обнаружение негативных явлений и тенденций в состоянии и функционировании определённых объектов, образований, институтов.

Контроль предназначен для комплексного изучения эффективности, законности и целесообразности производимых действий производственных, хозяйственных и финансовых операций на основе использования учетной, отчетной, плановой (нормативной) и другой информации.

При помощи контроля руководство определяет правильность своих решений и устанавливает потребность в их корректировке. Осуществление контроля предполагает отслеживание хода выполнения принятых решений, определение критериев, измерение фактически достигнутых результатов и их отклонения от установленных показателей. На основании данных действий возможно принятие корректирующих решений, своевременно повышающих эффективность управляемой деятельности. Также контроль способствует поддержанию успеха, т. к. позволяет выявить положительные аспекты контролируемой деятельности, более эффективные структурные компоненты системы, что предполагает как поощрение, так и распространение положительного опыта, и устранению выявленных недостатков деятельности других структурных элементов.

Виды контроля.

Предварительный контроль осуществляется до фактического начала работ по реализации решения и ориентирован на анализ эффективности выполнения предыдущих планов, должностных полномочий, соблюдения финансовой дисциплины. Также предполагается проверка наличия чётких должностных инструкций, понятной для подчинённых формулировки целей, наличия квалифицированных кадров в аппарате реализации программы – это уже на стадии, предшествующей принятию решения, будет увеличивать вероятность эффективной работы организационной структуры.

Текущий контроль осуществляется непосредственно в ходе реализации решения. Чаще всего его объект – подчиненные сотрудники, а сам он – традиционно прерогатива их непосредственного начальника. Регулярная

проверка работы подчиненных, обсуждение возникающих проблем и предложений по усовершенствованию работы позволят исключить отклонения от намеченных планов и инструкций. Для того чтобы осуществлять текущий контроль, аппарату управления необходима обратная связь (т. е. обмен данными о полученных результатах). Например, руководитель сообщает подчиненным о достижениях и ошибках в деятельности системы.

Заключительный контроль состоит в сравнении фактически полученных результатов с требуемыми сразу после завершения контролируемой деятельности. Заключительный контроль необходим, т. к. он предоставляет руководству информацию, необходимую для планирования в случае, если аналогичные действия предполагается проводить в будущем. Сравнивая фактически полученные и требовавшиеся результаты, руководство имеет возможность оценить, насколько реалистичны были составленные им планы. Эта процедура позволяет также получить информацию о возникших проблемах и сформулировать новые планы так, чтобы избежать этих проблем в будущем. Если руководство связывает мотивационные вознаграждения с достижением определенного уровня результативности, то, очевидно, фактически достигнутую результативность надо измерять точно и объективно.

Требования к эффективному контролю.

Стратегическая направленность – контроль должен отражать общие приоритеты организации и поддерживать их. Деятельность в областях, которые не имеют стратегического значения, следует измерять не очень часто, а о полученных результатах можно никому не сообщать до тех пор, пока отклонения не станут необычно большими. Абсолютный контроль над обычными операциями (такими как мелкие расходы) не имеет смысла и будет только отвлекать силы от более важных целей. Но если высшее руководство считает, что какие-то виды деятельности имеют стратегическое значение, то в каждой такой области обязательно должен быть налажен эффективный контроль, даже если эта деятельность с трудом поддается измерению.

Своевременность контроля заключается не в исключительно высокой скорости или частоте его проведения, а во временном интервале между проведением измерений или оценок, который адекватно соответствует контролируемому явлению. Значение наиболее подходящего временного интервала такого рода определяется с учетом временных рамок основного плана, скорости изменений, а также затрат на проведение измерений и распространение полученных результатов.

Простота контроля предполагает понятные и доступные методы контроля. Если система контроля сложна и люди, взаимодействующие с ней, не понимают и не поддерживают её, это снижает её эффективность, создаёт видимость кипучей деятельности контролирующих субъектов, которая настолько же сложна, как и бесполезна, что говорит о реальной потере контроля.

Экономичность контроля предполагает, что затраты, осуществляемые государством на контролируемые мероприятия, должны приводить к увеличению его преимуществ и доходов, а не превращать контроль в «пожирателя» ресурсов.

Информирование о планах и результатах: для того, чтобы система контроля действовала эффективно, необходимо обязательно доводить до сведения клиентелы как установленные плановые величины, так и достигнутые результаты. Подобная информация должна быть точной, своевременной, доступной, что позволит принять необходимые решения и выполнить нужные действия.

Таким образом, контроль способствует исполнению политико-управленческих решений, обеспечивает высокое качество их реализации и, как следствие, эффективности деятельности субъекта управления в целом.

6.3 Формы контроля в системе контроля и реализации политико-управленческих решений в Республике Беларусь и за рубежом

К числу техник контроля исполнения решений относятся санкции, инспекции, лицензирование, займы, субсидии и пособия, контракты, правительственные расходы, налоговая политика, директивная власть, неформальные процедуры.

Инспекция – это способ проверки состояния дел с тем, чтобы определить, насколько они соответствуют предписанным стандартам. Предназначением инспекций является обнаружение конфликтов либо упущений в проверяемом деле для корректировки нежелательного течения событий, чтобы убедить нарушителей выполнять предписания закона. Главная цель инспекции – оказание помощи в достижении целей управления и упорядочивание средств достижения этих целей. В качестве примера могут служить действия главных ведомственных инспекций, включая Комитет государственного контроля.

Санкции – меры принудительного воздействия со стороны государственных органов, финансовых и налоговых органов, а также банков по отношению к нарушителям установленных правил ведения хозяйственной и финансовой деятельности, а иногда по политическим мотивам в отношении резидентов иностранных государств. Санкции, которые могут быть применены институтами государственного и административного управления, включают угрозу преследования в судебном порядке, денежные штрафы, неблагоприятную рекламу, отмену лицензий, конфискацию товаров, принуждение к компенсациям за убытки, возбуждение судебных дел. Большинство субъектов, имеющих дело с ведомствами, стремятся к получению поддержки с их стороны и, следовательно, действуют таким образом, чтобы не вызвать ведомственные акции.

Лицензирование выступает как форма реализации правительственных полномочий вмешательства в конкретные дела бизнеса, разрешения или запрещения какой-либо деятельности. Лицензирование включает установление условий деятельности со стороны властных структур, возможности изменения условий свободы действий в реализации полномочий, возобновление либо отрицание полномочий через периодические интервалы, отмену полномочий.

Займы, субсидии и пособия являются средствами, благодаря которым государственное экономическое управление реализуется через помощь в форме денег или других источников для субъектов хозяйствования. Например,

субсидии часто используются для поддержки отечественных товаропроизводителей. Правительство может стимулировать малый бизнес, размещая свои заказы и покупая товары, не делая того же для крупного бизнеса. Правительственные расходы могут быть средством противодействия инфляционным и дефляционным процессам в экономике. Когда правительство выходит на рынок, чтобы что-то купить или продать, его акции часто имеют контрольные функции. Покупка правительством многих товаров направлена на поддержку производителей жизненно важных продуктов, таких как молоко, мясо, хлеб и т. д. Правительственные (государственные) предприятия могут иметь контролирующий эффект, когда они соперничают с частными предприятиями. Цены на государственные товары всегда оказывают значительное влияние на рыночные цены. Для регуляторных и контрольных целей время от времени используется налоговая политика.

Налоговые льготы предназначаются гражданам и формам, которые заняты в общественно полезных видах деятельности, таких как инвестирование капитала или благотворительная деятельность, что позволяет сохранить деньги, которые в ином случае были бы изъяты в виде налогов.

Директивная власть в лице ведомств, имеющих властные полномочия контроля, может напрямую вмешиваться в регулирование тарифов или ценообразования, назначать или отменять лицензии на производство и вывоз товаров. Например, правительство может увеличивать и назначать пенсии и пособия. В результате происходит локализация зон возможного конфликта и законодательным органам меньше приходится участвовать в регулировании проблем, имеющих потенциально конфликтный характер. Контрольные функции содержат в себе различные консультации, согласования, посреднические, управленческие сделки и компромиссы, консультации, конференции, которые способствуют выявлению приемлемых для сторон условий и решений. Использование таких средств способствует решению большого количества нестандартных задач в ограниченные сроки.

Таким образом, контроль решает главную задачу государственной политики – обеспечение согласия и совершенствование функционирования системы и её составляющих вследствие устранения обнаруживаемых институциональных или функциональных проблем. Целями контроля являются профилактика возможных нарушений и помощь в организации работы системы, наказание в данном случае является больше средством, стимулирующим надлежащее исполнение решений, а не главной целью контроля.

Список литературы

- 1 **Асмолова, М. Л.** Деловые комплименты: управление людьми при внедрении инноваций: учебное пособие / М. Л. Асмолова. – 2-е изд. – Москва: РИОР, ИНФРА-М, 2016. – 161 с.
- 2 **Атаманчук, Г. В.** Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебное пособие / Г. В. Атаманчук. – Москва: Экономика, 2000. – 302 с.
- 3 **Гайнанов, Д. А.** Теория и механизмы современного государственного управления: учебное пособие / Д. А. Гайнанов, А. Г. Атаева, И. Д. Закиров. – Москва: ИНФРА-М, 2014. – 288 с.
- 4 **Герменчук, В. В.** Политика и государственная служба: монография / В. В. Герменчук. – Минск: Академия управления при Президенте Респ. Беларусь, 2008. – 313 с.
- 5 **Гречнева, Е. Ф.** Общественная политика и управление в Республике Беларусь: учебное пособие / Е. Ф. Гречнева. – Минск: БГУ, 2008. – 119 с.
- 6 **Дегтярев, А. А.** Принятие политических решений: учебное пособие / А. А. Дегтярев. – Москва: КДУ, 2004. – 416 с.
- 7 **Зерчанинова, Т. Е.** Исследование социально-экономических и политических процессов: учебное пособие / Т. Е. Зерчанинова. – Москва: Логос, 2010. – 304 с.
- 8 **Мельник, В. А.** Политология / В. А. Мельник. – Минск: Вышэйшая школа, 2014. – 367 с.
- 9 Тенденции развития контроля за деятельностью публичной администрации в зарубежных государствах: монография / А. Б. Зеленцов [и др.]. – Москва: ИНФРА-М, 2015. – 446 с.
- 10 **Пищева, Т. Н.** Публичная политика. Конспект лекций / Т. Н. Пищева. – Москва: МГГУ им. М. А. Шолохова, 2008. – 79 с.
- 11 **Решетников, С. В.** Теория принятия политических решений: функциональный подход / С. В. Решетников, Т. С. Решетникова. – Минск: Тетрасистемс, 2012. – 240 с.
- 12 **Яскевич, Я. С.** Переговорный процесс в социально-экономической деятельности: учебное пособие / Я. С. Яскевич. – Минск: Вышэйшая школа, 2014. – 367 с.
- 13 **Яшкова, Т. А.** Сравнительная политология: учебник для бакалавров / Т. А. Яшкова. – Москва: Дашков и К°, 2015. – 608 с.