**Лекция 15. Демократия и бюрократия в государственном управлении.**

ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕЖИМА.

ВЛАСТЬ И НАРОД

***Политический режим*** представляет собой совокупность способов, средств и методов практического осуществления правящими кругами, главным образом высшими должностными лицами, государственной властной воли. В известной смысле политический **р еж и м** близок к понятию ≪стиль **г о с у д а р с т в ен н о г о** управления≫, но если последний раскрывает технологию управления с точки зрения ее рациональности и эффективности, тополитический режим фиксирует политическую сторону государственного управления — реальную принадлежность властиЗнания и учет политического режима позволяют различать: а) идеологию и организационно-регулирующий механизм государственного управления (слова и дела);

б) институциональные и процессуальные стороны в самом организационно-регулирующем механизме (должное и сущее); в) субъективные намерения и объективные результаты в государственном управлении (рациональность и эффективность); г) вклад государственного

управления в развитие производительных сил страны и результаты этого вклада (затраты ресурсов и польза от них). Политический режим — это ***канал двунаправленной связи*** государства и общества, власти и людей. В одномнаправлении государство должно широко, достоверно и полно

воспринимать общественные (человеческие) потребности, интересы и цели, в другом — так организовывать реализацию власти, управленческие процессы, чтобы они способствовали прогрессивному общественному развитию (росту благосостояния людей).

***Демократия означает власть народа,*** т.е. непременно выступает в связке этих двух слов. Нельзя говорить о демократии, если власть отчуждена, отдалена или противостоит массе людей, если ее

осуществляют ≪от имени и по поручению≫ где-то в кабинетах. Определяющими проявлениями демократии выступают:

• во-первых, представление потребностей, интересов, целей и воливсего народа страны, условиями чего являются его объединение в целостность и свободное самовыражение;

• во-вторых, закрепление потребностей, интересов и воли, целейи средств по их реализации посредством норм, обязательных дляповедения и деятельности каждого человека, составляющего ≪элементарную≫ частицу народа, в том числе и для тех, кто в данныймомент осуществляет власть;

• в-третьих, проведение в жизнь установленных, признанныхнорм, правил, идеалов, ценностей, других регуляторов социальнойактивности, самодеятельности и творчества всех классов и социальных

слоев, народов и национальных групп, коллективов и отдельныхлиц, прежде всего посредством надлежащего функционирования аппарата управления.

В силу своей всеохватываемости, общественной значимости и организующей роли ***демократия есть государство в смысле формы*** ***общества.***\_\_=

В демократическом государстве мало говорить о разделении власти или федеративном устройстве, да и о местном самоуправлении, надо добиваться, чтобы государственная власть в целом, ее ветви и уровни везде и всегда функционировали в демократическом политическом режиме. И здесь отчетливо выделяются две проблемы, которые в равной степени важны: институциональная и кадровая.

Институциональный аспект политического режима оставался и остается все время в тени. В результате почти все лидеры государства (большие и малые) после ухода из власти непременно обвинялись в ее узурпации, диктаторских замашках, забвении обещаний, использовании силы при решении тех или иных вопросов и во многом другом — неприглядном. Власть не тогда власть, когда она хочет, а когда она может и добивается своего. Нужны поэтому конституционно и законодательно закрепленные и организационно обеспеченные ***технологии демократического*** ***политического режима,*** особенно в тех направлениях деятельности государства, которые связаны с применением его властной силы. Политический режим вынужден практически разрешать противоречия между всеобщим (всем народом страны), особенным (составными частями народа: классами, нациями, слоями, сословиями, группами) и единичным (судьбой и интересами отдельного человека) и разрешать их в пользу демократии, — значит, как это ни покажется кому-то странным, с приоритетом всеобщего. В свободном гражданском обществе может быть много претендующих на независимость средств массовой информации (электронных и печатных),

но это не исключает права власти на собственные носители информации. Только их наличие и активное функционирование способны установить прямой диалог между властью и народом и

обеспечивать демократию.

2.ФОРМЫ ДЕМОКРАТИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ

УПРАВЛЕНИИ

**Среди** форм осуществления народовластия **в г о с у д а р с т в ен н ом** управлении на первое место следует, разумеется, поставить формынепосредственной (прямой) демократии, позволяющие народу (еготерриториальным составным частям) прямо, без посредников ипредставителей, так сказать, самому, изъявлять свои интересы иволю. Это: общенародные и региональные (локальные) референдумы,свободные выборы и обсуждения. На низовом уровне общественной

иерархии к ним можно также отнести: общие собрания граждан, конференции и съезды их представителей (в рамках местного и территориального общественного самоуправления). Непосредственной формой участия граждан в государственном управлении являются их обращения-предложения по вопросам государственной жизни. Не следует придерживаться мнений о том, что народ все знает, понимает, видит, умеет и пр., навязываемых как раз теми, кто

меньше всего в них верит сам. ***Народ*** — ***это собирательное, обобщающее и тем самым уже абстрактное понятие***; он состоит измножества конкретных людей, когда-то живших, если подходитьк нему с историческими мерками, и ныне живущих, составляющихсовременное поколение. Думается, что ***народ*** представляет собой(в политическом отношении) не только определенную совокупностьлюдей, объединенных по многим основаниям и проживающих

на одной территории в настоящее время, но и историческую данность, сформированную и существующую по сложному природному и социальному генетическому коду.

Диалектика жизни такова, что демократия должна быть испытана практикой, прочувствована

каждым, хотя бы большинством, и реально доказана как лучший способ решения общественных и частных проблем. В конце концов, россиянин должен проникнуться пониманием того,

что именно он решает те или иные вопросы и отвечает за их практическое осуществление и результаты. А для этого, безусловно, необходимо широко применять формы непосредственной (прямой) демократии и учить людей посредством их демократии. С точки зрения логики истории и теории нельзя предложить ничего иного.

Важная роль в обеспечении демократизма государственного управления

принадлежит представительной форме демократии. Это —

специфическая связь общества и государства через свободно выбираемых

гражданами лиц, управомоченных выражать их интересы

и волю и закреплять посредством законов и других нормативных

правовых актов.

Главная особенность представительной демократии заключается в ее ***политическом характере,*** т.е. в праве и возможностях общества посредством ее овладевать законодательной властью и использовать в определенных целях и направлениях. Значит, прежде всего,

само общество должно быть в известной мере консолидировано, достичь чего не так-то просто. Существование множества партий, движений, политических деятелей свидетельствует лишь об имитации политики, ибо никак не может быть, условно говоря, тысячи взглядов, концепций и программ в вопросах развития общества.

Второй момент связан с отношением к депутатству (к ≪членству≫ в представительном органе законодательной власти) как к профессиональной политической деятельности со всеми вытекающими отсюдаатрибутами. Актуальны предварительная специальная подготовка

кандидатов в депутаты; отделение депутатской деятельности (при всем риске этого для каждого отдельного лица) от иных видов деятельности, в частности, дающих хотя бы намек на использование

власти в целях извлечения доходов; четкая организация функционированиясамих представительных органов; формирование отношений ответственнсти между депутатами и избирателями; развитие культуры законодательствования и взаимодействия междуразличными представительными органами.

Особого внимания заслуживает третий момент — ***избирательная система,*** связывающая более-менее адекватно волеизъявление избирателей

и фактический состав депутатов того или иного представительного органа. Здесь тоже существуют реальные трудности, поскольку и мажоритарная, и пропорциональная, и иные технологии

выборов всегда дают относительный результат с точки зрения достоверности интересов и воли избирателей.\_ Кроме совершенствования самой избирательной системы, которая, конечно же, должна быть устойчивой и рассчитанной на длительное использование, все большее значение приобретает развитие ***политической культуры*** граждан.

Для государственного управления принципиальными являются, наконец, не только и не столько система сдержек и противовесовмежду представительной законодательной и исполнительной властью (их конкретными органами), сколько ***координация*** и ***взаимодействие.*** Власть (любая!) существует не для власти или самолюбования тех, кто ею в данный момент обладает, а для реального управления общественными процессами. И главное в ней это умение использовать власть для улучшения жизни людей. Представительные органы должны понимать сложности, стоящие перед органами исполнительной власти, видеть управленческие препятствия и замысловатые узлы и помогать в их преодолении. Как и органы исполнительной власти, в свою

очередь, не могут не осознавать, что представительные органы повернуты лицом к обществу и вынуждены постоянно перед ним отчитываться за поведение власти и вызванные ее действиями ожидания. К сожалению, управленческий аспект в деятельности органов законодательной

власти прорисовывается с трудом. Многие депутаты и руководители законодательных органов полагают достаточным для себя издание множества законов.

Демократизм государственного управления создается, наконец, демократической организацией самой исполнительной власти. Причем проблема здесь не исчерпывается введением выборности первых руководителей соответствующих органов, а только с этого начинается. Без использования в исполнительной власти демократических форм и технологий ведения управленческих дел нельзя добиться ее должной рациональности и эффективности. Первостепенная роль в этом принадлежит функционально-структурным преобразованиям, в основе которых лежит понимание того, чтоуправляющее воздействие осуществляется там и тогда, когда оно входит в прямой контакт с управляемыми объектами.

3. БЮРОКРАТИЗМ: СУЩНОСТЬ И ФОРМЫ ПРОЯВЛЕНИЯ

Можно выделить три подхода к характеристике бюрократизма. Наиболее распространенный подход состоит в том, что бюрократизм описывается по следующим аспектам:

• деформации сознания, наступающей под влиянием работы в аппарате управления, ведущей к тому, что у соответствующей категории лиц возникает особое функциональное сознание, ≪корпоративная≫ этика и психология;

• низведению бюрократических проявлений до низового исполнительского уровня, где, мол, маленькие чиновники творят свой произвол над зависимыми или обращающимися к ним людьми (простыми гражданами);

• господству канцелярии, торжеству формалистики, заседательству и бумаготворчеству, превалированию буквы инструкции, приказа над сущностью дела. Все фиксируемые здесь черты отражают, разумеется, бюрократизм, схватывают его внешние, видимые очертания, но вряд ли

можно считать достаточной социально-психологическую характеристикубюрократизма. Точнее, наверное, будет сказать, что бюрократизм представляет собой определенный ***социальный (общественный) институт,*** который создается, поддерживается и воспроизводится какой-то системой взаимосвязей в организационных структурах, причем часто независимо от побуждений и настроений людей, вовлеченных в его механизмы. Кстати, он имеет место не только в государственном аппарате, но и в общественных объединениях, крупных структурах бизнеса, информации, образования, науки и т.д.

***Бюрократия*** (бюрократизм как производное явление) представляет собой такую форму осуществления ***власти*** (прежде ***всего*** государственной), при которой имеет место подмена общей воли организации (общества, граждан) волей группы лиц. Причем не легитимное опосредование общего в частном, которое происходит путем выборов, официального поручительства, управомочивания доверенности и т.д., что не только допустимо, но и необходимо в сложных

социальных структурах, а субъективистское, произвольное, часто противозаконное изменение форм и методов ведения тех или иных дел.

Традиционно те, кто находился и находится за пределами власти и с вожделением смотрит на нее, с удовольствием разоблачают и критикуют бюрократические извращения в формировании и реализации власти. Особенно упражнялисьздесь ≪вольнолюбивые≫ интеллигенты. Но стоит только тем же самым лицам, партиям, движениям прийти к власти, овладеть государственным аппаратом, как они тут же воспроизводят бюрократию, причем не меньшую,чем свергнутая.

Проблема жизнеспособности и выживаемости демократии приобрела особую значимость с появлением и усилением места и роли бюрократизма, корпоративизма и неокорпоративизма в общественно-политической жизни индустриально развитых страц. Следует отметить, что бюрократия играет немаловажную роль в функционировании современного государства. Взаимосвязь между бюрократией и либеральной или парламентской демократией носит амбивалентный характер. Как подчеркивал М. Вебер, бюрократия развивалась одновременно с демократией. Вступив в борьбу с традиционными формами правления, демократия с одной стороны способствовала становлению бюрократии. С другой стороны она возводит определенные преграды на пути расширения бюрократии как касты чиновников, отделившихся от народа в силу своих профессиональных знаний и должностного статуса. Здесь, как отмечал М. Вебер, демократия неизбежно вступает в конфликт с бюрократическими тенденциями. Но тем не менее чиновник, занимающий то или иное место в структуре бюрократической организации, является экспертом определенного профиля, в то время как его выборный руководитель, как правило, находится в положении дилетанта. Более того, в процессе выполнения им своих обязанностей чиновник накапливает большой объем конкретной информации, что еще более усиливает его влияние и позиции.

Этому же способствуют также так называемые "кодексы бюрократии", согласно которым важнейшие сферы ее деятельности изъяты из-под контроля общественности. Формально рядовые граждане вправе оспаривать действия бюрократии. В определенной степени влияние и вес бюрократии можно ограничить и уравновесить с помощью выборных представительных органов. Но под прикрытием конфиденциальности и секретности бюрократия способна противодействовать попыткам выборных органов получить соответствующую информацию. В результате бюрократизм во всевозрастающей степени пронизывает выборные демократические институты, завоевывая у них одну позицию за другой. С рассматриваемой точки зрения особо важную роль играет то, что в условиях современного высокоразвитого индустриального общества принципы плюралистической представительной демократии зачастую вступают в противоречие с принципами административной эффективности. Если плюрализм делает ударение на множественности, раздельности и даже фрагментарности властных институтов, принципы административной эффективности ставят в центр внимания обеспечение рационального принятия решений и эффективной их реализации.  
 Здесь важны соответствующая иерархия и специализация функций, профессионализм или профессиональная компетентность служащих государственного аппарата. Во все более растущей степени принципы выборности и представительства подчиняются императивам профессионализма и бюрократического администрирования. В классической демократической теории "сдержек и противовесов" условием для достижения "равновесия властей" является существование множества конкурирующих между собой центров власти. "Равновесие властей" достигается благодаря тому, что центры власти осуществляют различные функции и само разделение функций служит в качестве системы "сдержек и противовесов". В настоящее время бюрократия приобрела определенную роль в выдвижении законодательных предложений и выполнении исполнительных функций, когда она принимает ключевые решения в сфере реализации государственной политики, в сфере регулирования, когда она рассматривает апелляции на свои собственные решения и организовывает слушания по разрешению конфликтов в области административного права, вмешивается в прерогативы судебных властей.  
 Масштабы и последствия этого феномена наглядно можно продемонстрировать на примере конгресса США, который, по сути дела, превратился в гигантскую бюрократическую систему. Так, до первой мировой войны в одной из палат конгресса - сенате - было меньше наемных работников, чем самих сенаторов. По некоторым данным, с 1950 г. по настоящее время штат всевозможных конгрессистских комитетов возрос с 300 до 1100 человек, а штат личного аппарата сенаторов и членов палаты представителей - с 600 до 3600 человек. К тому же тысячи людей заняты в бюджетном бюро и других учреждениях конгресса. В 1960 г. каждый из двух сенаторов от Калифорнии пользовался услугами примерно 20 работников. В настоящее время на одного сенатора от этого штата работает более 60 человек.  
 Это создает качественно новую ситуацию. Раньше конгрессистские комитеты, сенаторы и члены палаты представителей нанимали лишь клерков, которые в действительности были машинистками и секретаршами, не имеющими сколько-нибудь серьезного влияния на своих нанимателей. Теперь это юристы, социологи, политологи и другие высококвалифицированные специалисты, призванные составлять рекомендации по важнейшим экономическим, социальным вопросам внутри страны и проблемам внешнеполитических отношений. В своих действиях законодатели и конгрессистские комитеты руководствуются этими рекомендациями. Иначе говоря, в законодательном процессе вес и влияние приобретают лица, которые не получили никаких полномочий от избирателей. Это неизбежно ведет к подрыву принципов представительности и демократии. К тому же существенные коррективы в функционирование политической системы демократии внесены дополнением политического представительства так называемым функциональным представительством. Суть его состоит в том, что представители различных заинтересованных групп вступают в договорные отношения друг с другом и государством для решения тех или иных насущных для них проблем. Это так называемый корпоративизм или неокорпоративизм. Как правило, этот последний определяется в качестве институциональной системы, в которой публичная политика вырабатывается посредством взаимодействия между государственным аппаратом и ограниченным кругом влиятельных корпоративных союзов. Корпоративным организациям предоставляется монополия представительства в соответствующих сферах их интересов в обмен на их подчинение определенным ограничениям, налагаемым государством. Другими словами, политическое представительство дополняется функциональными или представительскими интересами, что, естественно, вносит существенные изменения в систему функционирования традиционных общественно-политических институтов.  
 Именно в данной области за последние десятилетия произошли, если брать всю систему политических отношений западного общества, наиболее драматические изменения, существенно укрепившие взаимодействие между гражданским обществом и государством. Созданные после второй мировой войны общенациональные органы по планированию и реализации политики доходов послужили благоприятным фактором, способствовавшим институциональной интеграции профсоюзов и предпринимательских ассоциаций с государством на основе принципов функционального представительства. Такая институционализация развивалась на прагматической основе наряду и в связи с господствующей представительной системой парламентаризма и заинтересованных групп. Для координации деятельности правительственных служб и заинтересованных групп в послевоенные десятилетия было создано множество консультативных комитетов для совместного обсуждения интересующих обе стороны вопросов. Причем сотрудничество между правительством и руководителями заинтересованных групп настолько тесно и постоянно, что весьма трудно провести линию разграничения между их действиями. Важно учесть, что подобного рода сотрудничество и координация зачастую осуществляются в обход парламента. В результате партнерство бизнеса, профсоюзов и государства превратилось в сложнейшую систему взаимосвязей самых различных общественных и государственных структур, обеспечивающую "увязку" узкогрупповых и общегосударственных интересов.  
 О том, сколь огромное значение имеют обе системы представительства - партийно-политическая или партийно-парламентская (территориальная) и функциональная (по интересам), свидетельствует хотя бы тот факт, что даже сравнительно небольшие диспропорции, возникшие в странах Запада к концу 70-х гг. в сфере отношений государства и гражданского общества, вызвали довольно резкое снижение управляемости. И неудивительно, что именно в этот период тезис о "неуправляемости" стал одним из наиболее распространенных и даже модных практически во всей западной политологии.  
 Суть этих диспропорций состояла прежде всего в том, что государство стало чересчур глубоко вторгаться в общественные дела. Государственное вмешательство в результате чрезмерного его расширения стало превращаться из фактора, стимулирующего общественное развитие, в фактор, тормозящий, сковывающий это развитие. Возникло так называемое перегруженное государство, взвалившее на себя чрезмерное бремя социально-экономических прерогатив и оказавшееся неспособным должным образом выполнять свои изначальные, преимущественно политические функции. Появилась угроза бюрократизации, тотальной этатизации всего и вся.  
 Показательно, что подавление гражданского общества и его институтов в условиях тоталитарной системы в СССР привело не только к фактической ликвидации политического представительства, но и существенному искажению системы функционального представительства. Как в СССР, так и в других странах "реального социализма" сложился собственный государственный корпоративизм, только в качестве объединений по интересам и групп давления стали выступать не общественные, а те же государственные или полугосударственные структуры: партийно-государственная бюрократия, военно-промышленный комплекс, КГБ, аграрно-промышленный комплекс, профсоюзная, комсомольская и прочая "общественная" бюрократия, а также их более мелкие подразделения. Именно в процессе взаимодействия этих корпоративных, эгоистических интересов и рождалась реальная внутренняя и внешняя политика государства. И неудивительно, что, замкнутая на эти окостеневшие структуры, она привела всю систему к банкротству.

***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Что такое политический режим в условиях народовластия?

2. Назовите основные формы демократии в государственном управлении.

3. Раскройте суть бюрократии и внешние ее проявления.

4. В чем состоят объективные и субъективные трудности демократизации

политического режима?