

П. В. КУЗЬМИН*Крымский инженерно-педагогический университет, г. Симферополь***ВЗАИМООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИКОВ И БЮРОКРАТИИ
КАК ПРОБЛЕМА ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 3(34), с. 24–31

Рассматриваются основные проблемы взаимоотношений политиков и бюрократии.

Политическая деятельность как система субъектно-объектно-субъектных отношений имеет множество аспектов, исследование которых позволяет получать научные знания, необходимые для ее совершенствования и повышения эффективности. Одним из таких аспектов и, одновременно, политической и практической проблемой является взаимоотношение политиков, то есть лиц, занимающих политические должности, и бюрократии, социальной группы, обслуживающей сферу политики, в том числе процесс разработки и реализации политических решений.

Радикальные преобразования, которые необходимо осуществить на пути становления новой украинской государственности, развития экономической, социальной и духовной сферы, выдвигают задачу поиска оптимальной модели взаимодействия указанных выше субъектов, которая способствовала бы достижению провозглашенных высшим украинским политическим руководством целей. Рассматриваемый аспект актуализируется также в связи с начавшейся административной реформой в Украине, цель которой превратить государство в эффективный аппарат, который способен предоставлять обществу качественные услуги.

Анализ научных исследований и публикаций по рассматриваемой теме показывает, что опубликовано немало научных работ по проблеме теории и практики политико-управленческих отношений.

Теоретико-методологические аспекты государственного управления в целом, взаимодействия политиков и государственных служащих (бюрократии) в частности, отражены в работах украинских исследователей — В. Аверьянова [6], Б. Гаевского [4], И. Колиушко [7], В. Лугового [9], В. Ребало [4], С. Телешуна [13], Туленкова [4], В. Цветкова [14], а также российских ученых — Г. Атаманчука [2], В. Белолипецкого [12], В. Игнатова [12], О. Крыжановской [12], А. Понеделкова [12], Ю. Чернявской [15] и др.

Раскрытию национальных особенностей взаимодействия политиков и бюрократии в европейских странах и США посвящены работы Г. Алмонда [1], Д. Гуляша, Р. Далтона [1], Дж. Пауэла [1], А. Оболонского [10], К. Строма [1], Д. Йенэна [5] и др.

В то же время, такие стороны и проблемы политической деятельности и политико-административного управления, как разграничение полномочий лиц, занимающих политические должности и должности госслужащих, политизация как тенденция развития современной бюрократии, поиск оптимальных форм контроля над деятельностью государственных служащих, остаются недостаточно исследованными. Данные аспекты взаимодействия политиков и бюрократии в условиях переходных (транзитивных) обществ к сожалению также изучаются медленно.

Политик — это индивид, избираемый на основе прямых выборов либо соответствующим представительным органом, либо на-

значаемый избранным должностным лицом, представительным органом и несущий ответственность за свою деятельность. Политик обладает властными полномочиями и использует их в процессе политического руководства и управления. Как субъект политической деятельности он выступает ключевым актером в процессе принятия политических решений. Предназначение политика — социальное конструирование и управление общественными отношениями, артикуляция и агрегирование групповых интересов в целях развития общественной системы и удовлетворения ее потребностей.

Бюрократия — это корпус профессиональных государственных служащих, работников госаппарата. Бюрократические организации представляют собой планомерно управляемые целевые объединения, внутренняя структура которых сформирована с таким расчетом, чтобы можно было реализовать поставленные перед ними цели в возможно в более полном объеме и без особых осложнений. Самым очевидным признаком бюрократической организации является ее целевая рациональность [3, 142].

В таком понимании бюрократия видится в облике двуликого Януса, один лик которого — конституционный, формально-юридический, а другой — реальный. Согласно классической концепции бюрократии Макса Вебера бюрократу свойственны такие черты, как неполичность, ревностность в исполнении и соблюдении законов, профессионализм, компетентность, лояльность к законно избранной или назначенной политической власти. Но, как показала политическая практика, другой лик облика — реальный, весьма далек от официального имиджа, декларируемого нормативностью.

Связи и взаимодействия политиков и бюрократии, возникающие в процессе политического руководства и управления, получили название политико-управленческие отношения. Последние — объективно обусловлены: через них получают реализацию требования объективных тенденций и существующих социально-экономических, политических и духовных условий данного общества. Одной

из особенностей политических управленческих отношений является то, что они регулируются законодательными актами, политическими принципами и нормами, сложившимися в стране политическими традициями. Одновременно, они являются волевыми отношениями, отношениями субъективного порядка. Осуществляя функции политико-административного управления, политики и бюрократия руководствуются заранее сформулированной целью, сознательно регулируют свои действия во имя достижения этой цели.

Представителями различных течений и школ создано немало моделей интеракции субъектов политической деятельности к бюрократии. Одной из первых явилась модель С. Эйзенштадта, создателя теории модернизации, изложившего три варианта взаимодействия “политиков” и “бюрократов” в условиях традиционного, современного и переходного общества. Суть этих вариантов взаимодействия состоит в следующем: традиционная модель — “бюрократия, ориентированная на правительство”. Данный вариант характеризуется бесправием чиновника перед политической властью, отсутствием гарантий карьеры. Чиновник выступает в качестве личного слуги политика и государства. Модернизационная модель — “бюрократия, ориентированная на общество”. Этому варианту свойственны правовая и социальная защищенность госслужащих, гарантия своевременного продвижения по службе, относительная независимость от политики сочетается с подчиненностью правительству. Транзиторная модель — “бюрократия, ориентированная на саму себя”. Данная модель характеризуется политико-правовой бесконтрольностью чиновника. Высшие должностные лица действуют в своих личных интересах, рекрутирование носит семейственный характер, госслужба рассматривается как сиэнекура [11, 144].

Заслуживает научного внимания и модель Ф. Риггса, в которой различается два типа бюрократии в зависимости от возможностей последней воздействовать на правительство: “партийно ориентированную” и “собственно

политизированную”. Суть первого типа состоит в том, что рекрутирование и продвижение по службе зависят от поддержки со стороны партии. Соответственно, в своей профессиональной деятельности чиновник учитывает позицию своей партии. Суть второго типа выражается в том, что чиновник ориентируется на то, чтобы играть самостоятельную политическую роль, а не послушно осуществлять решения высших органов государственной власти.

Еще один вариант анализа соотношения политической власти и бюрократии предлагают Дж. Эбербах, Р. Патнэм и Б. Роман. Ученые выделяют три модели отношений политиков и чиновников. Первая модель — “идеальная”, совпадающая в целом с концепцией М. Вебера: политики правят, а чиновники управляют; первые принимают решения, вторые их выполняют. Вторая модель — “реальная”: политики и чиновники совместно разрабатывают и принимают решения, выполняя при этом разные функции — бюрократия выступает в качестве нейтрального эксперта, политики придают решениям политическую направленность. Эта модель, считают исследователи, достаточно точно отражает реалии демократических стран. Третья модель — “конвертирующая”: и политики, и чиновники участвуют в принятии решений, при этом политики агрегируют интересы разрозненные, неорганизованные, а чиновники выражают сформулированные интересы организованных клиентел.

По мнению Дж. Эбербаха, Р. Патнэма и Б. Романа, сегодня наблюдается конвергенция функций, ведущая к формированию четвертой модели — “гибридной”, в которой растворится веберовская формула и исчезнет существенная разница между ролями политика и бюрократа.

С. Эйзенштадт считает, что при определенных условиях соучастие аппарата управления в принятии политических решений может трансформироваться в самостоятельную политическую активность бюрократии, проявляющуюся в следующих основных аспектах: функционирование бюрократии в качестве самостоятельного политического актера;

самостоятельная интерпретация законодательных актов и политических решений; артикуляция корпоративных бюрократических интересов; артикуляция интересов организованных клиентел и связанные с этим лоббирование, фаворитизм, коррупция; артикуляция интересов нелегальных структур и сращивание чиновничества с мафиозными группами; конверсия административной власти в политическую, “приватизация” государства чиновниками, установление “административной”; личная и групповая уния административной, политической и промышленно-финансовой элит, олигархизация политической системы [11, 147].

Вековая политическая практика свидетельствует, что бюрократия может участвовать в артикуляции и агрегировании групповых интересов. Вступая в деловые контакты с группами интересов, бюрократия тем самым, с одной стороны, способствует достижению общественного консенсуса, но с другой, — клиентелизм может негативно сказываться на эффективности государственного управления. Это происходит в тех случаях, когда групповой интерес совпадает с корпоративным интересом бюрократии, когда госструктуры попадают под влияние групп интересов, более того, контролируются последними. Следствием подобного “сотрудничества” является возникновение антидемократических, олигархических тенденций.

Сегодня такого рода тенденции имеют место в первую очередь в трансформирующихся обществах постсоветского пространства, в том числе в Украине.

В контексте рассматриваемой проблемы вызывает интерес сформулированный политологами Д. Гуляш и Д. Йенэн тезис, согласно которому современная бюрократия — это единственная непоколебимая и постоянно растущая индустрия XX ст. В ходе этого процесса коренным образом изменилось разделение труда и ролей между государственной службой и политиками, а независимость и нейтральность госслужбы обретает все новые и новые интерпретации и практическую реализацию [5, 84].

Таким образом, вопреки классической модели госслужбы, где политики принимают решения, а чиновники их исполняют, сложилась контрмодель, в которой современный государственный чиновник уже не только исполнитель политических решений, но и действующее лицо процесса их принятия, конструктивный, активный и инициативный партнер выборных институтов.

Политизация бюрократии связана, прежде всего, с ее возможностью участвовать в распределении и размещении ресурсов, оказывающих существенное влияние на жизнедеятельность общества в целом, региона, города, поселка и т. д. — в частности. Чиновники обеспечивают большое разнообразие услуг для населения, связанных с функционированием системы образования, здравоохранения, ценообразования, пенсионного обеспечения. Они участвуют в подготовке и реализации решений, связанных с приватизацией государственной собственности, информационной политикой в обществе, землепользованием, функционированием жилищно-коммунального хозяйства, индустрии отдыха и т. п. То есть бюрократия ставит в зависимость от своей деятельности большое количество людей, их благосостояние, реализацию и защиту конституционных прав и свобод граждан.

Второе направление проникновения государственной бюрократии в политику связано с профессионализмом этой социальной группы. Госслужащие, как справедливо отмечают исследователи, зачастую более компетентны в решении и обосновании ряда вопросов, нежели политики. В связи с этим, бюрократия в известной степени способна выйти из-под контроля политических сил и вторгнуться в сферу их компетенции. «Накопление бюрократией запаса профессиональных знаний открывает перед ней возможность в перспективе применять эти знания как средство господства. При этом возникает опасность превращения аппарата управления в политически самостоятельную силу, противостоящую, например, власти и контролю избранных (народом) парламентов и их депутатов». И далее: «...поэтому управленческий аппарат, движущийся по пути все большей профессионализации и специализации, во всевозрастающей мере приобретает политические функции. В результате этого бюрократизируется и сама и политические институты» [3, 144].

Российская исследовательница Ю. В. Чернявская, рассматривая взаимодействия политиков и бюрократов, приходит к выводу, что государственная бюрократия в странах, где нет необходимой демократической основы для осуществления реформ, вынуждена выполнять роль субъекта модернизации, что обуславливает необходимость ее участия в политическом управлении, то есть бюрократия по своим функциям сегодня фактически приближается к функциям субъекта политической деятельности [15, 284].

Автор настоящей статьи придерживается точки зрения, что политизация бюрократии — объективный, неизбежный процесс. Чиновники, будучи вовлеченными непосредственно или косвенно в процесс разработки политики, становятся участниками борьбы за контроль над ресурсами. Поэтому является актуальным не сам процесс политизации бюрократии, а характер ее профессионального поведения как специфической социальной группы в условиях политизации. Одно дело, если бюрократия вопреки политической установке политического руководителя нелегально оказывает содействие какой-либо политической силе, группе интересов в проводимой ими политике (например, способствует кадровым назначениям, выделяет дополнительные ресурсы, неадекватно реагирует на нарушения действующего законодательства и т. п.), тем самым нарушая принципы госслужбы и обязанности государственного служащего.

Такой тип политизации нужно рассматривать как нелегитимный и наносящий ущерб целям политической деятельности, эффективной направленности политического процесса в целом.

Совсем другой по характеру тип политизации возникает, если бюрократия беспристрастно строит отношения с различными группами интересов, получает от них объективную информацию для принятия решений

и реализации правительственных программ, распределяет ресурсы, исходя из согласованных целей и задач политической деятельности. Такой тип политизации в конечном счете содействует демократическим политическим и социально-экономическим преобразованиям.

Подчеркнем, что проблема взаимоотношений между политиками и бюрократией — интернациональное явление. Зарубежные исследователи говорят о кризисе легитимности госслужбы, эрозии доверия граждан к ней, подчеркивая, что существующие системы управления “оказались полностью неадекватны для решения как политических, так и управленческих задач. В то же время процент опытных профессионалов, ежегодно покидающих госслужбу, в некоторых странах исчисляется двузначными числами, а найти им квалифицированную замену становится все более сложно. Падает и уровень административной морали” [10, 15].

Таким образом, существующие и возникающие в процессе политической деятельности отношения между политиками и бюрократией отличаются многогранностью, сложностью и противоречивостью. Общественная потребность обеспечения эффективного политического управления обуславливает необходимость обогащения этих отношений новыми плодотворными идеями и подходами.

В Украине в последние 20 лет утвердилась транзиторная модель взаимоотношений политиков и бюрократов, о ее наиболее характерных чертах говорилось выше. К изложенному следует дополнить, что в нашем обществе системе политико-управленческих отношений свойственны непатизм, когда чиновниками становятся родственники, земляки, сваты, кумовья, отраслевые министерства были отданы на откуп тем или иным кланам, партиям и работают на партийные интересы. Поэтому можно говорить о том, что в Украине чиновничий класс пока не трансформировался в полноценную бюрократию. Отношения между политиками и чиновниками (госслужащими) отличаются непоследовательностью, несогласованностью, крайне низким уровнем общественной эффективности. В об-

ществе господствует мнение о прибыльности государственной службы, гарантированности материальной выгоды и абсолютной безнаказанности за ее получение. Отсутствие контроля за деятельностью бюрократии ведет к сохранению коррупции, недовольству граждан структурами власти и управления, к политической нестабильности.

В целом же качество работы госаппарата не отвечает интересам утверждения демократического, социального, правового государства, развития гражданского общества, осуществления эффективного управления в стране. Причинами этого являются: нестабильность государственной службы; несоблюдение во многих случаях требований к политической нейтральности государственных служащих, предупреждению конфликта их материальных и других личных интересов; незаконное влияние на государственных служащих во время выполнения ими служебных обязанностей; неопределенность, нечеткость правил, устанавливающих сферу компетенции бюрократии; нередкое отступление от соблюдения на практике Закона Украины “О государственной службе”, принятого в 1993 г., который уже морально устарел.

Одной из непосредственных причин неэффективности работы государственной бюрократии является “вымывание квалификаций”, происходящее вследствие перетрясок госаппарата после прихода к власти новой политической силы. Так, после президентских выборов 2004 г. от должностей было освобождено около 20 тыс. госслужащих. Парламентские выборы 2006 г. и последовавшее за ними изменение конфигурации ветвями власти привело к очередным кадровым изменениям в системе госслужбы. Причем, как показывает проведенное нами исследование, эффективность работы от такой “ротации” далеко не всегда повышается [8].

В связи с этим актуальным представляется проведение реформы государственной службы, создание такой структуры государственных учреждений, которая существовала бы ради граждан, а не наоборот.

Конечно, представляется маловероятным изобрести сегодня модель политической де-

тельности, которая решала бы возложенные на нее функции без участия бюрократии. Прежде всего, разрешение рассматриваемого противоречия в известной степени связано с профессионализмом субъектов политической деятельности, политиков общенационального, регионального и местного уровней. Их искусство должно состоять не только в способности выработать верную политику, убедительно довести ее до общества, но и в том, чтобы обеспечить ее реализацию с помощью огромного и сложного бюрократического аппарата, в “умении понять, где и как надавить на чиновничество и принудить его, где и как его реорганизовать, наградить или же поучиться у него” [1, 223].

Начавшаяся административная реформа призвана не только сократить численность госслужащих в Украине. Отметим, что нынешнее (на начало 2011 г.) количество бюрократии в Украине составляет с учетом местных органов власти около 400 тыс. (296,461 тыс. чиновников центральной власти и 100,7 тыс. — местного уровня). Это почти столько же, сколько было в позднем СССР. Тогда весь так называемый политический класс (партноменклатура плюс военные руководители всех типов) составлял 0,1 численности населения. Это приблизительно 400–500 тыс. человек при численности населения приблизительно 300 млн. По числу чиновников Украина занимает одно из ведущих мест в мире — на тысячу жителей у нас 8,4 чиновника, тогда как в Польше эта цифра составляет 3,5, в США — 4,4 [16]. На чиновничий аппарат в Украине уходит 60 млрд грн ежегодно. Несомненно сокращение госслужащих необходимо и оно началось. Но главный вопрос, приведет ли административная реформа к повышению качества государственной административной машины, к более эффективной политико-административной деятельности? Представляется, что само сокращение численности госслужащих не изменит качества власти. Необходимо принятие и последовательное осуществление комплекса мер, направленного на улучшение качества политико-административного управления.

Утверждению демократических норм отношений между политиками и бюрократией в Украине будет способствовать законодательное разграничение политических и административных должностей в системе госслужбы, четкое правовое определение порядка назначения и увольнения, характера полномочий и ответственности лиц, занимающих такие должности.

Исходя из конституционных требований, необходимо определить законом исчерпывающий перечень должностей, которые относятся к политическим. Необходимо также установить дополнительный правовой механизм, обеспечивающий стабильность деятельности государственных служащих и их независимость от позиции лиц, которые занимают политические должности.

Эти и другие вопросы функционирования госслужбы необходимо закрепить в новом законе о госслужбе в Украине, который сейчас разрабатывается.

Принципами организации и регулирования госслужбы должны стать: служение обществу и государству; высокий профессионализм; конкурсный отбор кадров для госслужбы; гласность и открытость конкурсов при соблюдении строгих этических норм; прозрачность госслужбы, открытость для общественного контроля.

Нужен контроль над поведением государственных должностных лиц, в Украине он сейчас отсутствует. Наряду с классическим способом контроля за бюрократией — внутренним (самодисциплина, строгие профессиональные стандарты и т. п.), необходим также внешний контроль (политическая отчетность, общественная экспертиза, налаживание службы “публик рилейшнз” и др. формы контроля государства и гражданского общества).

Условием результативной административной реформы в современной Украине является осуществление антикоррупционных действий в системе политико-административного управления.

К сожалению, приходится констатировать, что недостаточный социокультурный и моральный потенциал сообщества украин-

ских политиков не позволяет “подтянуть” сегодня политическую деятельность до определенных стандартов, создать мощные стимулы ее общественно значимой и общественно полезной направленности.

Размышляя о желаемом и необходимом уровне субъектно-объектно-субъектных отношений, следует исходить, прежде всего, из того, что эти отношения должны основываться на безусловном исполнении всем сообществом политиков, а также бюрократией законов украинского государства.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Политическая практика свидетельствует о существовании различных моделей взаимодействия политиков и бюрократии. Эти модели обуславливаются сложившимися в стране политическими традициями, типом политического режима, задачами, стоящими перед обществом и государством.

2. Эффективность взаимодействия политиков и бюрократии (чиновников) в условиях переходной украинской социально-политической системы существенно зависит не только от субординации указанных субъектов, но и от доверия их между собой, согласованности действий, способности к собственному обновлению и обновлению управленческих практик.

3. Правовой основой создания современной модели взаимодействия субъектов политико-административного управления в нашей стране должен стать новый закон о государственной службе в Украине. В нем следует, наряду с другими положениями, закрепить принципы взаимоотношений и взаимодействий между политиками и лицами, находящимися на государственной службе.



Література

1. Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К, Дантон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор:

Учеб. пособие / Сокр. пер. с англ. А. С. Богдановского, Д. А. Галкиной. — М.: Аспект-Пресс, 2002. — 537 с.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. — 2-е изд., дополн. — М.: Омега-Л, 2004. — 584 с.

3. Брудер В. Бюрократия // Полис. — 1991. — № 5. — С. 142–145.

4. Гаєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В. Політичне управління: Навч. посіб. — К.: УАДУ, 2001. — 160 с.

5. Гуляш Д., Йенэн Д. Природа современной бюрократии (Интерпретации независимой и нейтральной госслужбы) // Коррупция и бюрократия: истоки и пути преодоления. — М., 1998. — 273 с.

6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

7. Каліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: Монографія. — К.: Факт, 2002. — 260 с.

8. Кузьмин П. В. Политическая деятельность: теория и практика в современной Украине: Монография. — Симферополь: “Оригинал – М”, 2007. — 456 с.

9. Луговий В. І. Державне управління в Україні: реалії та перспективи // Зб. наук. праць / В. І. Луговий, В. Князев. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — С. 21–29.

10. Оболонский А. В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австрия. — М.: Дело, 2002. — 168 с.

11. Политология: Учебник / Отв. ред. В. С. Комаровский. — М.: Изд-во РАГС, 2002. — 520 с.

12. Профессионализм в системе государственной службы / В. Г. Игнатов, В. К. Белоплицкий, А. В. Понеделков и др. — Ростов н/Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 1997. — 256 с.

13. Телешун С. Политическая элита в Украине. Новая система власти / С. Телешун, А. Колпаков. — Режим доступа: http://rus.foz-ua.com/an_alit/2002/07/8/132522.html.

14. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: Монографія. — К.: Юрид. думка, 2007. — 336 с.

15. Чернявская Ю. В. Бюрократия в постиндустриальном обществе / Ю. В. Чернявская // Актуальные проблемы политики и политологии в России; Сб. статей. — М.: РАГС, 2003. — С. 274–286.

16. 2000. — Еженедельник. — 2010. — № 50 (17–23 дек.). — С. 1.

Правовой основой создания современной модели взаимодействия субъектов политико-административного управления в нашей стране должен стать новый закон о государственной службе в Украине. В нем следует наряду с другими положениями закрепить принципы взаимоотношений и взаимодействий между политиками и лицами, находящимися на государственной службе.

Правовою основою створення сучасної моделі взаємодії суб'єктів політико-адміністративного управління в нашій країні має стати новий закон про державну службу в Україні. У ньому слід поряд з іншими положеннями закріпити принципи взаємовідносин і взаємодій між політиками та особами, які перебувають на державній службі.

The legal basis for creating a modern model of interaction between the subjects of political and administrative management in our country should become a new law on public service in Ukraine. It should, among other provisions, to establish principles of mutual relations and interactions between politicians and persons in the public service.

Надійшла 6 квітня 2012 р.