



Н.К. СТАРУХИНА

О ПОЛИТИЧЕСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ АСПЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Происходящие в современном мире процессы трансформации, перехода к постиндустриальному обществу неизбежно влияют на государство как элемент политической системы, являются причиной роста числа и сложности задач государственного управления, изменения его функций и методов. В процессе выхода из состояния системного кризиса, охватившего многие постсоциалистические страны, и создания в них рыночной инфраструктуры государству принадлежит ведущая роль. Следовательно, к третьему тысячелетию понимание государственного управления принципиально обновляется, все более необходимым становится научный подход к процессу управления, требуется дальнейшее развитие теории и методологии государственного управления, в рамках которой взаимодействие политического и административного – одна из самых сложных и интересных проблем. Несмотря на то что ее касались еще основоположники науки государственного управления, до сих пор остаются неясными и противоречивые моменты. Создавшееся положение объясняется тем, что под влиянием политических, экономических, социокультурных факторов в разных странах исторически складывались свои подходы к государственному управлению, формировались разные научные школы. Однако не вызывает сомнений тот факт, что практика государственного управления в социалистических странах не выдержала испытания временем и к сегодняшнему дню переросла в перманентный управленческий кризис. Причина – в чрезмерной политизации и одновременно в занижении активной роли администрации в управлении государством.

Обратим внимание на ряд тесно связанных и часто смешиваемых понятий. Под *государственным управлением* понимают как *систему* целей, принципов, функций и методов государственно-властного воздействия на общественную жизнедеятельность, так и *процесс* реализации государственно-властных полномочий соответствующими органами, институтами и служащими. Термин *государственное управление* укоренился в отечественной традиции, и его замена другим в ближайшем будущем вряд ли возможна, в то время как в западной политологии используется понятие *публичное администрирование (public administration)*. В данном случае делается акцент на роли администрации в жизни общества, а не на властном управленческом начале, подчеркивается важность публичного, а не государственного. В этом смысле понятие «public administration» можно назвать продуктом западной демократической традиции. Применение не так давно появившихся у нас понятий «государственно-административное управление» и «государственное администрирование» можно рассматривать как своего рода попытку приблизиться к науке и практике публичного админист-

рирования, не дающую, однако, вследствие неверного сочетания политического и административного элементов никакого положительного эффекта.

Основная проблема заключается в том, какой смысл вкладывается в понятие «администрирование». В западной науке долгое время считалось, а у нас принято считать до сих пор, что роль администрации состоит исключительно в воплощении курса, сформулированного органами политической власти, а сама администрация рассматривалась как «совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов». Иными словами, «политическая власть – голова, а администрация – руки. Если вместо политической власти важное решение принимает администрация, то это лишь означает, что были плохо распределены обязанности»¹.

Одно из этимологических толкований термина «администрация» исходит из латинского *ad-ministrare* – «служить для», глагол *ministrare* – производная от *ministris* – «слуга», т. е. над администрацией всегда находится некто, кому принадлежит власть. Под администрированием в узком смысле понимается деятельность по проведению в жизнь законов и политики, провозглашаемой высшими органами власти. На высшем, политическом уровне определяются цели, решаются вопросы *что? зачем? и почему?*, а на административном – эти цели реализуются, решаются вопросы *как? и при помощи чего?* Политические решения имеют эмоционально-ценностную окраску, в административных ярче выражена рационально-позитивная. При выработке политического решения опираются на учет интересов, лежащих в основе политики, а при оценке административного решения исходят из степени его эффективности, соотнося результаты с затратами². Поэтому административные решения должны приниматься компетентными специалистами, а политические – теми, кто выступает в роли выразителя соответствующих интересов.

Понимание процесса администрирования в узком смысле является характерной чертой классической административной теории, которая строго разделяет администрирование и процесс принятия политических решений, а следовательно, – административный и политический виды деятельности. Такое чисто механистическое видение роли администрации не является полным.

Законы, правительственные распоряжения, официальные сообщения высших должностных лиц и другие политические действия – только абстракция, пока они не преобразованы в действия администрации. Но реализацию публичной политики следует рассматривать не просто как техническую стадию, результатом которой является конечный продукт, а как процесс взаимодействия между установлением целей и действиями, приводящими к их достижению, т. е. средствами³. Невозможно провести точные отличия между целями и средствами, цели часто пересматриваются в соответствии с пригодностью средств. В выборе средств администратор определяет, какие цели будут достигнуты, а какие – проигнорированы. Поэтому администрирование нельзя определить лишь как средство достижения политических целей.

Проходя сквозь призму организационных и индивидуальных потребностей администрации, принятые законы и политика изменяются, приспособляются так, чтобы соответствовать локальным и специфическим условиям. Конфронтация между абстрактными проблемами управления и конкретными нуждами индивидов также требует, чтобы администраторы формировали публичную политику⁴. Административные новшества часто становятся основанием для пересмотра законодательства и изменения существующих законов и правил.

Наиболее явно связь администрирования и процесса принятия решений просматривается в дискреционной деятельности современной государст-

венной бюрократии, т. е. деятельности, основанной на возможности самостоятельно выносить решения. К ней относятся полномочия постоянных государственных агентств устанавливать определенные правила. В случае, если требующие исполнения закон или политика содержат неточности или пробелы, администратор также получает возможность выносить решения.

Таким образом, сегодня государственная администрация – это политическая сила, принимающая активное участие на каждой из стадий создания политики. Более того, политическая роль администрации растет, что вызвано в первую очередь усложнением и увеличением количества функций государственного управления. Еще М. Вебер писал: «При старом режиме профессионально обученный ответственный референт и советник-докладчик был: гораздо более информирован, чем его шеф, относительно подлинных технических проблем дела, которым он занимался... Таким образом чиновник-специалист в отношении всех обыденных потребностей оставался самым могущественным»⁵. Принятие политических решений сегодня требует высокого уровня специализации в разных областях, а политические лидеры, естественно, не обладают всеми необходимыми для этого знаниями и навыками. Следовательно, участие компетентных специалистов-администраторов на сегодняшний день все более необходимо. Изменяется и само содержание модели «идеального бюрократа». У М. Вебера он выглядел, например, так: занимается рутинной деятельностью, исполняя только то, что задано, концентрирует внимание на самой деятельности, не любит изменений, избегает допускать ошибки (они административно наказуемы), концентрирует внимание на ограничениях, выдвигает на первый план безопасность, не имеет желания переучиваться. Идеальный *современный* чиновник, наоборот, идет на риск в необходимых ситуациях, постоянно принимает инновации, концентрируется на результатах деятельности, стремится к изменениям, относится к ошибкам с пониманием и учится на них, концентрирует внимание на появляющихся возможностях, выдвигает на первый план необходимость достижений, стремится постоянно повышать квалификацию⁶.

Не все чиновники и административные органы обладают равными по значимости и силе политическими полномочиями. Во-первых, чем выше уровень, на котором находится та или иная административная единица, тем шире сфера ее политического действия. Во-вторых, имеет значение степень политизированности администрации. Этот фактор требует более подробного рассмотрения, так как если раньше мы говорили о роли администрации в политике, то теперь речь должна идти о влиянии политики на государственное управление.

Политизация имеет место, когда работники управленческого аппарата связаны с политической властью узами более прочными, чем иерархическая связь, узами личной или политической преданности⁷. О недопустимости именно этого явления писал М. Вебер: «Подлинной профессией настоящего чиновника... не должна быть политика. Он должен управлять прежде всего беспристрастно»⁸. В. Вильсон в статье «Изучение управления» (1887 г.) подчеркивал разницу между политикой и управлением: «Поле публичной администрации – поле бизнеса. Она удалена от спешки и борьбы политических убеждений». Независимость администрации по отношению к политической власти, во-первых, позволяет служащим высказывать свободные и здравые суждения, т. е. исключает конформизм; во-вторых, обеспечивает жизнеспособность и преемственность администрации, так как является гарантией от влияния на ее работу политических потрясений; и в-третьих, наделяет администрацию свободой принимать политические решения и проявлять инициативу в их реализации.

Политизация административного аппарата – характерная черта *тоталитарного режима*. Когда управление государством основывается на «ру-

ководящей и направляющей роли партии» или слепом подчинении вождю, функции администрации сводятся к формуле «команда – исполнение». Инициатива, критика и творческий подход исключаются. Администрация не участвует в принятии политических решений, а значит, они являются опасно поверхностными и неточными, так как при тоталитарном режиме сфера компетенции политических лидеров расширена в ущерб ее глубине. Мало того, в оправдание допущенных промахов политические лидеры часто делают администрацию «козлом отпущения».

Еще одну, более мягкую, форму политизации М. Вебер характеризует так: «*Политические чиновники* в собственном смысле слова характеризуются тем, что в любой момент могут быть произвольно перемещены или уволены... В Англии это чиновники, покидающие свои посты при смене парламентского большинства и, следовательно, кабинета»⁹. По Закону о государственной службе ФРГ чиновники могут участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры, т. е. являются привилегированной политической группой.

Правительства сменяются, в общественном мнении происходят постоянные сдвиги, принимаются новые законы и программы, т. е. существует политическая среда, ограничивающая деятельность чиновника. Главным ограничителем является избирательный цикл, устанавливающий временные рамки. Чтобы быть переизбранным, политическому чиновнику необходимо изучать проблемы, предпочтения населения, согласовывать свои программы с их требованиями и, наконец, действовать. Как полушутя-полусерьезно отметил один из наместников президента РФ, ежегодные выборы российских губернаторов заставили бы действующих губернаторов все время работать, чтобы оказаться вновь избранными. Однако политические ограничения часто сказываются на действиях администрации отрицательно. Так как впечатляющие решения и действия с быстрым видимым результатом более популярны, чем постепенные шаги по устранению проблемы, чиновники злоупотребляют правилом «казаться, чтобы быть». Найти простой выход из сложной ситуации, сократить время на достижение желаемой цели, обойти неизбежные трудности – соблазны, которые порождаются ограничением во времени.

На качестве работы администрации отрицательно сказывается необоснованно высокое количество политических чиновников в административной системе и является источником ее нестабильности. Поэтому, например, в США законом Пенделтона в 1883 г. положен конец системе «дележа добычи», позволявшей чиновникам злоупотреблять должностями, а главное, вынуждавшей сменять сотни тысяч управленцев в зависимости от исхода президентских выборов.

Соотношение между политическими и карьерными чиновниками в разных странах колеблется: в США, например, оно составляет 1:5, в Англии и Франции – 1:40¹⁰. Однако общим правилом является стремление к политической нейтральности управленческого аппарата. Получение должности публичного администратора должно зависеть от навыков и способностей, а не быть наградой для лидера или партии; общественные программы предназначены для производства товаров и услуг, а не для использования в качестве козырных карт в политических сделках; принимаемые решения должны опираться на планирование, а не на личный или партийный интерес. Поэтому вместе с определением статуса госслужащих в специальном законе используется механизм конкурсного набора чиновников.

В США Служба высших руководителей насчитывает около 8 тыс. служащих, стоящих между руководителями, назначаемыми президентом, и остальными федеральными госслужащими. Прием на должности Службы основан на принципах конкурентности и открытости: необходимо пройти конкурсные экзамены и победить в открытой борьбе с другими кандидатами.

Существует и альтернативный путь поступления – через участие в специальной обучающей программе. В каждом федеральном ведомстве создается Совет по управленческим ресурсам, определяющий процедуру найма и отбора на руководящие должности, которая включает объявление об имеющихся вакансиях, предварительное собеседование работника отдела кадров с кандидатом, углубленное изучение последнего и рекомендации Совета о соответствии кандидата требованиям, предъявляемым данной должностью. Затем все документы направляются в Квалификационную комиссию, состоящую в основном из карьерных чиновников различных министерств, которая решает вопрос об уровне компетенции и соответствии кандидата необходимым требованиям, исходя из наличия управленческого опыта, квалификационных и личных качеств, обеспечивающих успех в работе, а также успешного прохождения специальных учебных программ для руководителей. Все кандидаты оцениваются в соответствии с моделью управленческой компетентности¹¹.

Еще одним видом политизации государственного аппарата являются отношения администрации и групп давления. *Официальные* отношения появляются, когда администрация признает представительный характер тех или иных групп и консультируется у них по какому-то вопросу либо привлекает их к выработке решений¹². *Неофициальные* отношения трудно выявляются и представляют большую опасность из-за содействия возникновению коррупции, практики «смены кресел» (когда чиновник покидает службу для занятия ответственного поста в частном секторе) и давления заинтересованных групп через политических деятелей. Противовесом этим явлениям становятся специальные законы или кодексы административной этики. В США, например, действуют Федеральный Закон о коррупции, Закон об этике служащих государственных органов, в 36 штатах существуют кодексы этики государственных служащих. Чиновникам запрещено брать какие-либо подарки в 33 штатах. Введены ограничения на переход в частный сектор после увольнения со службы. Для высших чиновников в течение одного года запрещено заниматься лоббистской деятельностью. В принятом в 1958 г. Кодексе этики правительственной службы записано: «Каждое лицо, находящееся на государственной службе, должно, во-первых, ставить преданность высшим моральным принципам и государству выше преданности отдельным лицам, партии или государственным органам; во-вторых, поддерживать Конституцию, законы и постановления Соединенных Штатов и всех органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения»¹³.

Таким образом, когда говорят о взаимодействии политического и административного в государственном управлении, имеют в виду, *во-первых*, разделение государственной власти на два уровня в зависимости от характера прохождения процесса принятия политических решений: высший, политический, и подчиненный ему, административный. Подход, исключая активную роль администрации на каждой из стадий policy making, постепенно утрачивает силу, на смену ему приходит другой, который говорит о росте политического влияния современной администрации. Исключение администрации более компетентной, чем политические лидеры, из процесса создания политики негативно сказывается на эффективности государственного управления. Однако при чрезмерном наделении ее политическими полномочиями проведение внешнего и внутреннего курса страны осуществляется анонимными служащими, не подотчетными гражданам и не являющимися выразителями их интересов. Поэтому в любой политической системе, тоталитарной или демократической, государственное управление подвержено влиянию политических сил. Таким образом, можно утверждать, что, *во-вторых*, существует политизация административного аппарата, принимающая разные по силе формы: подчинение партии или вождю в то-

талитарных государствах, зависимость деятельности чиновников от исхода выборов или взаимодействие государственных служащих с группами давления. В настоящее время развиваются механизмы, обеспечивающие независимость администрации от политической власти: законы о службе в государственном аппарате, кодексы этики государственных служащих, а также формирование слоя карьерных служащих посредством конкурсного набора.

В переходных обществах для выхода из кризиса и формирования рыночных отношений требуется сокращение директивного начала в управлении, следовательно, растет потребность в профессиональных администраторах. Например, в России с 1994 по 1998 г. численность работников органов власти и управления выросла более чем на 110 тыс. человек по сравнению с их численностью в СССР на конец 1990 г.¹⁴ Однако увеличение количества и расширение полномочий администраторов без предотвращения политизации управленческого аппарата только усугубляют ситуацию в государстве. Опыт тоталитаризма сформировал, к сожалению, в нашей стране стереотипную модель организации государственного управления, в которой администратор не мыслит себя отдельно от политического лидера, видит свою роль исключительно в исполнении приказа, а политическая власть расценивает администрацию не как активную политическую силу, а лишь как полностью подчиненную себе структуру. В этих условиях проводимые в Республике Беларусь меры по повышению эффективности работы управленческого аппарата, такие как создание кадровых реестров и резервов на замещение, аттестация руководящих кадров, повышение их квалификации и некоторые другие, не являются комплексными и поэтому не дают ожидаемого эффекта.

Таким образом, при ближайшем рассмотрении проблемы взаимодействия политики и администрации в нашей стране ясно видится назревшая необходимость реформы государственного управления. Целесообразно провести ее по следующим направлениям: сформировать группу политических чиновников, выдвигающихся выборным путем и в своей деятельности учитывающих мнение избирателей, являющихся выразителями их интересов, так как существование двух категорий чиновников – политических и карьерных – условие сбалансированного государственного управления; пересмотреть механизм формирования группы карьерных служащих: осуществлять их набор путем максимального использования конкурсов и обучающих программ; найти рациональное соотношение между политическими и карьерными служащими; повысить роль администрации на всех стадиях государственного управления: в области политического планирования, организации работы, укомплектования персоналом, руководства, составления и исполнения бюджета, координации, учета и контроля; продолжать работу по обучению и повышению квалификации руководящих кадров, способствовать их активной ротации; усовершенствовать законодательство в области регулирования деятельности государственного аппарата, разработать и принять Кодекс этики государственных служащих. Указанные меры будут способствовать повышению эффективности государственного управления в Республике Беларусь.

¹ Драго Р. Административная наука. М., 1982. С. 39–40.

² См.: Левин А. Я. Политика и управление. Н. Новгород, 1991.

³ См.: Dennis J., Palumbo D. Public policy: government in action. Arizona, 1988.

⁴ См.: Dennis J., Palumbo D., Maynard-Moody S. Contemporary public administration. New York, 1991.

⁵ Вебер М. Политика как призвание и профессия. М., 1990. С. 661.

⁶ См.: Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 1998.

⁷ См.: Драго Р. Указ. пр.

⁸ Вебер М. Указ. пр. С. 666.

⁹ Там же. С. 661.

¹⁰ См.: Лобанов В. Управление высшим административным персоналом (опыт Голлан-

дии и США) // Проблемы теории и практики управления. 2000. № 2.

¹¹ См.: Лобанов В. Указ. пр.

¹² См.: Драго Р. Указ. пр.

¹³ Лобанов В. США: административная этика и государственная служба // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 4. С. 68–70.

¹⁴ См.: Карапетян Л. Концептуальные вопросы социального управления // Проблемы теории и практики государственного управления. 1999. № 5.

Наталья Константиновна Старухина – аспирантка кафедры политологии. Научный руководитель – кандидат философских наук, доцент Н.П. Денисюк.

И.В. КОВАЛЕВА

КОЛЛЕКТИВНЫЕ ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

В условиях глубоких политических и экономических преобразований, происшедших в мире, этнический фактор стал одним из важнейших в общественной жизни. Ряд межэтнических конфликтов, нередко напрямую связанных с положением национальных меньшинств, подтвердил значимость данного фактора как воздействующего на безопасность, территориальную целостность и суверенитет государств, обеспечение основных прав и свобод человека. Поэтому рост национального самосознания меньшинств, пробуждение интереса к национальной культуре, традициям, истории своего народа, стремление к сохранению своего жизненного уклада находят понимание мирового сообщества и отдельных государств.

Особенно актуальна исследуемая проблема в новых независимых государствах, где в течение долгого времени не уделялось должного внимания их культурным и духовным потребностям, в результате чего деформировались язык, культура, самобытность. В этом плане будет полезно обратиться к опыту решения проблем национальных меньшинств в странах Западной Европы. Необходимость поиска средств, обеспечивающих их существование в различных государствах, требует решения задач, связанных с защитой их прав. Важная роль в разработке этих принципов принадлежит авторитетным международным организациям – ООН, Совету Европы, ОБСЕ. В настоящее время наиболее важным является вопрос о том, могут ли права национальных меньшинств быть эффективно защищены через обеспечение общих прав человека или же необходимы какие-то дополнительные, особые меры. Рассматриваемая проблема возникла перед международными организациями в 1980–1990-х гг. До этого времени защита меньшинств осуществлялась в режиме защиты общих прав человека.

Система международно-правовой защиты меньшинств начала формироваться в период возникновения Лиги Наций, которая, будучи частью Версальской системы, ставила своей целью создание надежных механизмов обеспечения мира и безопасности в Европе, одним из которых являлись обязательства государств о предоставлении им основных гражданских и политических прав, таких как обеспечение всем жителям страны в одинаковой мере защиты жизни и свободы, равенство перед законом, право организовывать за свой счет школы, церкви и благотворительные учреждения, пользоваться родным языком. Данные принципы объявлялись обязательными и гарантированными Лигой Наций, вследствие чего она стала первой международной организацией, которая выносила вопрос о меньшинствах за рамки внутренних дел страны. Такой подход к национальным меньшинствам видится многим ученым более действенным и эффективным, чем режим их защиты, сформировавшийся с созданием ООН, когда исследуемая проблема трактовалась исключительно в контексте защиты общих прав человека, что предполагало защиту прав всех представителей национальных меньшинств как отдельных личностей, но полностью игнорировала коллек-