

Системный подход, взятый нами за основу анализа детерминантов политической культуры, можно рассматривать и в динамическом измерении или, иначе: рассматривая механизмы формирования, развития и смены политических культур, следует учитывать и факторы, определяющие динамику данного процесса:

- революции (чем глубже социальный переворот, чем длительнее его последствия, тем сильнее воздействие, оказываемое им на политическую культуру, нередко даже за территориальными рамками, которыми он ограничен);

- характер внешних отношений страны и прежде всего степень безопасности от угрозы нашествий, опыт общения с другими народами, интенсивность включения в систему международного товарообмена;

- войны (чем более глубокие слои они затрагивают, чем более важные общественные интересы задевают, тем значительнее их отрицательное или положительное воздействие на развитие политической культуры);

- острота текущей социальной и политической конфронтации и зафиксированные в общественной памяти наиболее типичные формы ее протекания⁷.

Таким образом, при системном подходе политическая культура общества рассматривается как взаимосвязанная, взаимозависимая, многоуровневая и вместе с тем динамическая совокупность элементов. Взятые в составе системы элементы политической культуры обнаруживают не только взаимосвязь, но и новое содержание.

¹ Ленин В. И. ПСС. Т.41. С.404.

² Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. М., 1997. С.435.

³ См.: Шварценбергер Р.-Ж. Политическая социология. Ч.1. М., 1992. С.153–154.

⁴ См.: Морис-Георгица Г. Политические символы // Элементы теории политики. Ростов-на-Дону, 1991. С.343.

⁵ См.: Гозман Л. Я., Шестопал Е. Б. Политическая психология. М., 1996. С.375–376.

⁶ См.: Матц У. Идеологии как детерминанты политики в эпоху модерна // Полис. №1–2. 1992. С.131.

⁷ См.: Бурлацкий Ф. М., Галкин А. А. Современный Левиафан: Очерки политической социологии. М., 1985. С.165.

А.В.ДОРОШЕНКО

ФОРМЫ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Управление современным обществом — процесс сложный и громоздкий, требующий умения, опыта и специальных знаний. На протяжении столетий администрация играла важную роль в политике, и руководители всех уровней государственного управления сталкивались с проблемой установления эффективного контроля за служащими. В истории политической мысли эта проблема получила название *проблемы бюрократии*. В институциональном аспекте бюрократия довольно часто приравнивается к администрации. Мы также считаем понятия администрации и бюрократии тождественными.

Бюрократия вместе с высшими исполнительными органами является ядром процесса принятия решений, равно как и процесса управления государством. Наряду со средствами массовой информации бюрократия играет в политической системе роль основного агента передачи требований в центральную политическую систему и поддержки населения. Поэтому важность проблемы контроля за деятельностью государственной администрации (бюрократии) трудно переоценить.

Мировой опыт располагает разнообразными формами и методами такого контроля. Интересный вариант классификации форм контроля за деятельностью бюрократии предложили Ф. Надэл и Ф. Рурк¹.

В их классификации различные виды контроля разделены на *формальные* и *неформальные*. В свою очередь неформальные виды контроля подразделяются на *внешние* и *внутренние* (см. таблицу).

Виды контроля за деятельностью бюрократии (по Ф.Надэлу и Ф.Рурку)

Формальные	Неформальные
Политическое руководство бюрократией	<i>Внешние</i>
Штат советников министра	Средства массовой информации
Парламентское расследование	Общественное мнение
Судебное расследование	Группы интереса
Омбудсмены	<i>Внутренние</i>
Гражданский контроль и участие	Стандарты профессионального кодекса
(там, где это необходимо по закону)	Ожидаемые реакции
	Совесть

Основной разновидностью формального контроля является контроль бюрократии избранными должностными лицами, осуществляющими политическое руководство администрацией. Степень эффективности политического руководства определяется тремя факторами: кругом политических назначений; пределами министерской ответственности; использованием политических советников².

Первый фактор характеризуется пределами политических назначений (т.е. назначений, производимых избранными лицами, возглавляющими структуры исполнительной власти) в высших слоях бюрократии. В различных странах эти пределы варьируются довольно существенно. Однако широкие пределы политических назначений хотя и упрощают гарантированный контроль бюрократии, но могут негативно сказаться на качестве и эффективности ее работы. В Великобритании только министры входят в круг политических назначений, все остальные являются постоянными служащими. В Германии количество политических назначений еще меньше, однако недостаток политического руководства бюрократией здесь компенсируется системой продвижения на ключевые административные посты бюрократов, симпатизирующих правящей партии. Практика комплектования высших эшелонов администрации лояльными администраторами еще более очевидна в Финляндии. Финский исследователь Вартола обращает внимание на то, что государственная служба в Финляндии после второй мировой войны стала особенно политизированной. Это привело к тому, что государственным служащим, которые активно не поддерживали правящую партию, было трудно занять ответственные посты в администрации³. Только в последние 10–15 лет эта практика финской государственной службы стала преодолеваться.

Пределы министерской ответственности (второй фактор) являются для бюрократов способом избежать как ведомственного, так и публичного расследования, когда министры и руководители административных ведомств формально единственные ответственные за действия своих подчиненных. В предельной форме такая система утвердилась в Англии. Здесь полная и окончательная ответственность возлагается на министров, но практически они редко привлекаются к ответственности за ошибки и некомпетентность подчиненных. Таким образом, получается, что рядовой бюрократ выступает в процессе управления государством фактически анонимно. Это позволяет ему, с одной стороны, компетентно действовать независимо от общественно-политических настроений, но, с другой стороны, может создать почву для злоупотреблений.

Наличие у министров и руководителей административных ведомств персонального консультативного штаба также способствует политическому контролю за бюрократией. Это третий фактор, определяющий степень эффективности такого контроля. Советники и вообще служащие такого штаба играют роль альтернативного источника информации для руководства административных структур. Аппарат Белого дома при президенте США – наиболее характерный пример такого подхода. Консультативные штабы "представляют собой контрбюрократию внутри политической системы – значительно более склонную к политическому управлению и лояльную президенту"⁴.

Советники помогают контролировать высшую бюрократию, но и они сами могут создать проблемы, что показали политические скандалы в США в 1970–1980-х гг. (Уотергейт, например). Консультанты и советники не подчинены избирательной системе и законодательству о государственной службе, их контакты и политическая активность не подлежат расследованию, как в случае с государственными служащими, и, наконец, их взгляды близки, порою слишком, взглядам министров, которых они консультируют (политики не назначают советниками тех, кто их постоянно критикует).

В противовес этой системе британская практика традиционно одобряла близкие деловые контакты между министрами и высшими госслужащими, не используя аппарат советников. Однако и там в 80-е гг. пытались использовать для контроля политических советников, что вызвало ряд проблем. Например, в 1989 г. глава английского казначейства Н.Лоусон ушел в отставку из-за активного вмешательства в решение экономических проблем личного советника премьер-министра по экономике.

В ряде стран получила распространение практика создания временных штабов советников. Ее вдохновил пример французской системы министерских кабинетов, представляющих собой группы численностью примерно 15–20 человек, которые лично подчиняются министру и работают под его руководством и контролем. Возникновение здесь "кабинетов" как механизма политического покровительства относится к XIX в. Сегодня же такой "кабинет" определяет отношения: министр — ведомство. Государственные служащие, как правило, составляют около 90 членов "кабинета", причем почти половина работает в том же ведомстве или министерстве. В среднем члены "кабинета" работают от двух до четырех лет, "прежде чем получить ответственное назначение как в государственной администрации, так и вне ее"⁵. Функции "кабинетов" варьируются в зависимости от личности министра, но обычно в них входят: консультирование и помощь в формировании стратегии; помощь в отношениях с партиями и избирателями; предоставление дополнительных источников информации; обеспечение жизненно важных задач связи и координации между отделами министерства и другими министерствами и ведомствами. Сила и слабость системы "кабинетов" связана с их неформальностью. В отсутствие формальных предписаний о его функциях "кабинет" может отвечать на политические вызовы с быстротой и гибкостью, не свойственной бюрократии, но он же может узурпировать власть политиков и высших администраторов в силу этой же своей неформальности.

Типичным примером осуществления политического контроля за бюрократией в странах с президентской политической системой могут служить США. Там политический контроль за бюрократией осуществляют президент и конгресс как совместно, так и отдельно. Совместно они издают акты об образовании административных агентств, определяют их цели и полномочия; обеспечивают финансирование; производят назначение на высшие административные посты; устанавливают процедуры такого назначения для низших уровней бюрократии; следят за деятельностью администраторов и расследуют допускаемые ими нарушения.

Кроме того, президент как глава исполнительной власти формально контролирует большинство администраторов. Он назначает глав второстепенных административных агентств и их заместителей, которые ответственны перед ними за действия своих ведомств и, в свою очередь, контролируют подчиненных. Формально президент может отдавать указания "вниз" по административной иерархии. Но возможность его личного контроля за выполнением этих указаний сильно ограничена из-за многочисленности государственных служащих и разнообразия выполняемых ими функций. Потеря президентского контроля не так страшна в случае, "если большинство бюрократов будет руководствоваться в своих действиях интересами общества и требованиями гражданского долга"⁶.

Здесь мы затронули сферу внутреннего неформального контроля за бюрократией, который является дополнением формального контроля. Работу

президентской администрации по выполнению указаний президента Джонатан Дэниэлс, бывший помощник президента, охарактеризовал так: "половина президентских приказов может быть безопасно забыта работником аппарата. Если президент спрашивает об указании второй раз, то ему можно сообщить, что вопрос решается. Если он спрашивает третий раз, то необходимо предоставить сведения о частичном решении проблемы. Но только по наиболее важным государственным делам президент возвращается к решению проблемы трижды"⁷.

Современный исследователь президентства в США Ричард Ньюстадт, исследуя реальный процесс управления, пришел к выводу, что власть президента — это, скорее, не власть отдавать приказы, а власть убеждать подчиненных, "стимулировать их веру в то, что их собственные представления об обязательствах совпадают с его представлениями"⁸. Как видно, президентский контроль администраторов далек от совершенства.

Конгресс, со своей стороны, полагается главным образом на финансовый надзор и проверку деятельности бюрократии. Так как большинство ассигнований выделяется на один-два года, когда министерства и ведомства делают запросы о выделении новых фондов, комитет по ассигнованиям конгресса каждый раз использует эту возможность (пока администраторы более сговорчивы) проверить прошлую деятельность агентства. Кроме того, конгресс часто предоставляет определенные полномочия административным структурам на ограниченный срок и при продлении этих полномочий старается проконтролировать политику министров и способы ее реализации.

Законодательным и исполнительным структурам необходимо действовать энергично и скоординированно, чтобы контролировать деятельность бюрократов и удерживать администрацию в рамках закона. В США такие действия, по мнению Ч.Хайнемана, затруднены конституционной независимостью президента и конгресса и тем, что в большинстве случаев контроль за исполнительными и законодательными структурами осуществляют различные партии, борющиеся за власть, что порождает противоречивые взгляды на деятельность администрации. В целях повышения действенности контроля за бюрократией Хайнеман предлагает учредить "объединенный совет исполнительной и законодательной властей по формулированию политики и руководству администрацией"⁹. Многие исследователи скептически относятся к идее Хайнемана, хотя соглашаются с ним, что пока в США контроль за деятельностью администрации недостаточно эффективный.

В парламентских системах контроль за администрацией, на первый взгляд, кажется лучше организованным и более эффективным, чем в президентских. В большинстве из них исполнительная и законодательная власти формально более единодушны в подходе к деятельности администрации. В каждом министерстве и ведомстве бюрократы ответственны перед министром, министр перед кабинетом, а кабинет перед парламентом, с которым у него нет противоречий по вопросам целей и способов реализации политики.

Однако при ближайшем рассмотрении система контроля за бюрократией в парламентских системах не так беспроblemна, как кажется. С одной стороны, не все государственные корпорации, как, например, Би-Би-Си, подчинены прямому контролю кабинета. С другой, не все парламентарии считают министерский контроль достаточным. Поэтому во многих странах утвердились такие процедуры, как английский *период вопросов* или французский *запрос*.

В первые четыре дня парламентской недели любой член Палаты общин Великобритании может после одно- или двухдневного уведомления обратиться с вопросом к члену правительства. Вопросы могут задаваться в устной или письменной форме. "Они содержат как требования предоставления полной информации, так и отчет министров за действия их министерств"¹⁰. Кроме того, запрашивающий депутат и другие законодатели могут задавать дополнительные вопросы. Как правило, вопросы задаются не только оппозицией, но и "заднескамеечниками" правящей партии.

Поэтому английский "период вопросов" становится не только ареной борьбы между правительством и оппозицией, но и обеспечивает возможность внепартийного контроля законодателей за администрацией. В среднем поступает 70-100 вопросов в день, а общее число вопросов за год составляет около 13000. Подобная процедура, по мнению многих обозревателей, оказывается такой же эффективной для контроля за бюрократией, как и министерский контроль.

В Великобритании применяется еще одна процедура контроля, аналогичная принятой в США. Большинство актов парламента устанавливает общие цели и стандарты государства, оставляя составление детализированных инструкций соответствующим министерствам. Когда министерство составляет такие инструкции, они в течение 40 дней передаются на утверждение в парламент. При отсутствии возражений документ принимается и становится законом. Но если появляется хоть одна "просьба об аннулировании", то путем голосования документ может быть отклонен. Подобная процедура заставляет администраторов и правительство избегать вынесения на утверждение парламента чрезмерно спорных правил и инструкций.

Во Франции во времена Третьей и Четвертой республик члены национального собрания часто задавали вопросы по процедуре, сходной с британской. Эти вопросы касались в основном получения полной информации. Гораздо более важное значение имела процедура *запросов*, которые требовали от министров и высших администраторов отчета о деятельности их ведомства. После отчета общие дебаты прекращались и выносилось порицание или одобрение действиям министра. Такая практика была мощным орудием контроля администрации со стороны парламента.

В Пятой же республике время подачи запросов было ограничено одним днем в неделю. Кроме того, теперь вынесение порицания влекло за собой отставку министра или всего кабинета, что также остужало пыл законодателей.

Помимо политического руководства со стороны органов исполнительной власти и парламентских расследований, и слушаний разных форм, важным видом контроля за бюрократией практически во всех странах являются судебные расследования. Они особенно важны при защите прав и частной собственности граждан. В случаях нанесения ущерба, превышения полномочий административными структурами, нарушения правил регулирования и лицензирования граждане вправе обжаловать эти действия в суде. Они могут получить возмещение ущерба в форме денежной компенсации, предписания *мондамуса* (т.е. приговора суда государственному органу или должностному лицу осуществлять свои обязанности в соответствии с законом) или в форме судебного запрета (т.е. приговора суда, запрещающего администрации производить определенные действия).

В некоторых странах, например в США и Англии, судебный надзор за деятельностью бюрократии осуществляется в обычных судах, в то время как в таких странах, как Франция, Италия и Швеция, учреждены для этого специальные административные суды. Но для многих граждан предъявление судебного иска административному ведомству весьма затруднительно из-за больших затрат времени и средств на это и отсутствия полных гарантий успеха.

Признавая эти трудности, правительство Швеции в 1809 г. учредило специальное ведомство *омбудсменов* (термин означает "парламентский специальный уполномоченный"), должностных лиц, назначаемых законодательным органом для рассмотрения жалоб граждан на администраторов. Омбудсмены рассматривали каждую жалобу и публично оправдывали либо осуждали администраторов. В большинстве случаев публичного осуждения омбудсменов оказывалось достаточным, чтобы заставить администраторов исправить ошибки или нарушения, но если они оставались непреклонными, то омбудсмены передавали дело в суд.

При этом большая часть затрат и инициатива по получению возмещения принадлежит, скорее, ведомству омбудсменов, чем простым гражданам.

По всем этим причинам многие считают, что омбудсмены являются одной из наиболее эффективных форм удержания бюрократии в рамках закона.

Большинство современных демократических стран имеют институты, подобные омбудсменам. Роль и функции этих институтов в разных странах варьируются. На национальном уровне ведомства омбудсменов учреждены в Скандинавских странах и Голландии (с 1982 г.). А в Англии, например, правомочность омбудсменов ограничена региональным уровнем. В Германии система омбудсменов организована по отраслям деятельности бюрократов (например, защита информации, полиция и т.д.). Для успешной деятельности омбудсмены должны иметь достаточно широкие полномочия. Но многие политики и государственные служащие противятся предоставлению омбудсменам широких полномочий и даже выступают против существования самого института омбудсменов.

Не менее важно *неформальное давление* на администрацию. Общественное мнение, особенно сформированное хорошо организованными группами интереса, может действовать как неофициальный омбудсмен внутри политической системы. Особая роль в неформальном контроле принадлежит средствам массовой информации. Являясь крупнейшим и важнейшим каналом трансляции требований граждан и их поддержки, они активно участвуют в формировании общественного мнения и предоставляют возможность партиям и группам интереса контролировать деятельность администрации. Помимо этого, например, репортажи с места событий и журналистские расследования бюрократической политики могут привести к публичным скандалам. Порою средствам массовой информации приходится преодолевать устоявшиеся традиции засекречивания деятельности бюрократии. Такие традиции особенно сильны в Англии. Но, несмотря на это, СМИ твердо занимают принципиальную позицию в системе *неформального внешнего контроля* за бюрократией.

Во *внутреннем неформальном контроле* за деятельностью администраторов особая роль принадлежит конкуренции между различными отделами и ведомствами, равно как и стандартам внутреннего профессионального кодекса. Первая позволяет с институциональной точки зрения ограничивать аппетиты бюрократии, не прибегая к созданию каких-либо дополнительных органов контроля и основываясь на естественных законах функционирования организаций. Внутренние же профессиональные нормы деятельности государственных служащих занимают чрезвычайно важное место в любой политической системе, несмотря на некоторое самомнение, характерное для внутригруппового менталитета бюрократии, когда защита интересов общества может подменяться защитой корпоративных интересов. Как образно заметил Х.Финер: "полагаться на совесть человека — это значит полагаться на его коллег"¹. И тем не менее действие внутренних профессиональных стандартов, если они включены в систему контроля за бюрократией, трудно переоценить.

В целом различные виды и способы контроля за бюрократией способны создать в политической системе общества эффективные ограничители, способные удержать деятельность администрации в законных рамках. Полностью вывести бюрократию из процесса принятия решений и выработки государственной политики и осуществления власти в современный период практически невозможно. Бюрократия в силу своей численности, полномочий и реальной власти приобрела более чем значительное влияние в политической системе общества. Поэтому речь может идти только об ограничении власти этой администократии. Наша республика имеет все возможности, творчески переработав богатейший мировой опыт контроля за бюрократией, постепенно переломить тенденции чрезмерной администократии, характерные для социумов переходного периода, и создать современную, эффективно действующую в интересах государства бюрократию.

¹ См.: Nadel F., Rourke F. Bureaucracies in The Handbook of Political Science. Vol.5. Reading (Mass.): Addison-Wesley, 1975.

² См.: Hague Rod, Harrop Martin, Breslin Shaun. Political science: a comparative introduction. New-York, 1993.

³ См.: Vartola J. Finland in Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study. New-York, 1988.

⁴ См.: Hague Rod; Harrop Martin, Breslin Shaun. Political science...

⁵ См.: Searls E. The Fragmented French Executive: Ministerial Cabinets in the Fifth Republic // West European Politics. 1978.

⁶ Ranney A. Governing: An Introduction to Political Science. New Jersey, 1993. P.324.

⁷ Daniels J. Frontier on the Potomac. New-York, 1946. P.31–32.

⁸ Neustadt R. Presidential Power and the Modern Presidents. New-York, 1990. P.40.

⁹ Hyneman Ch. Bureaucracy in a Democracy. New-York, 1950. P.91.

¹⁰ Ranney A. Governing: An Introduction to Political Science. P.325.

¹¹ Finer H. Administrative Responsibility in Democratic Government // Public Administration Review. 1941. №1. P.335.

В.Г.ШАДУРСКИЙ

МЕЖДУНАРОДНОЕ КУЛЬТУРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО БЕЛАРУСИ И СОВРЕМЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

На современном этапе Республика Беларусь стремится «открыть свое окно в мир»: познакомить граждан других стран с прошлым и настоящим белорусского народа, его самобытной культурой и вместе с тем получать необходимую информацию о других странах и народах. Наиболее успешно решение этих задач может быть осуществлено с помощью современных информационных технологий, бурное развитие которых совпало с возникновением независимого белорусского государства.

Актуальность этой проблемы в мире обусловлена тем, что информация является важнейшим стратегическим ресурсом развития человечества, ценность которого с каждым днем возрастает. Современная ситуация в области информационных технологий характеризуется рядом факторов и прежде всего:

- возрастанием роли мировых и национальных компьютерных сетей, в первую очередь – Интернет, в передаче и получении информации;
- увеличением доли электронных носителей в хранении и распространении информационных ресурсов (банков данных);
- ускорением процесса сбора, систематизации, обновления и передачи информации;

В качестве примера можно привести расширение мировой компьютерной сети Интернет. Так, в 1998 г. Интернет имел более 15 млн абонентов в 150 странах. Ежемесячно размер сети увеличивается примерно на 7–10%. Стремительное развитие на мировых информационных магистралях получил не только процесс доступа к новым банкам данных, но и в большей степени развлекание в сети собственной информации. Такую возможность предоставляет компьютерная страница в Интернет Web-side. В настоящее время в мире насчитывается примерно 320 млн таких «страниц»¹.

Развитые страны уже давно перешли в информационное наступление и увеличивают скорость на информационных магистралях. Большие достижения в этом направлении достигнуты в ФРГ. Так, к примеру, вся палитра культурных событий в Германии получила отражение на компьютерной странице Web-side под рубрикой «Kultur-online». Получив доступ к этой странице, пользователи Интернет из всех стран, в том числе и Беларуси, могут найти подробную информацию о музеях, театрах, выставках, различных направлениях литературы и искусства. Банк данных позволяет совершать экскурсии по виртуальным фото- и картинным галереям, получать сведения о различных культурных проектах и мероприятиях. Прогулки по Лувру или музеям Германии можно совершить с помощью другой информационной системы «GISI». Любители искусства могут получать доступ в музеи и галереи, познакомиться с произведениями знаменитых художников, изучить их биографии и узнать цены на картины. Одной из услуг информационной системы является биржа искусств, через которую галереи предлагают купить или продать картины и скульптуры. По компьютерным сетям можно получить расписание различных концертов