

УДК 32

П.В. Кузьмин

Таврический экологический институт

КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ БЮРОКРАТИИ КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассматривается сущность контроля за деятельностью бюрократии как фактора эффективности политической деятельности.

Системный подход к исследованию политической деятельности предполагает выяснение факторов ее эффективности.

Эффективность – важнейшая качественная характеристика политической деятельности. Под ней автор понимает достижение целей данного вида деятельности, обеспечивающее целостность и сохранность общественной системы, развитие социально-экономической, политической, духовной жизни гражданского общества и основывающееся на законах страны, учитывающее нормы общественной морали и политической этики.

Эффективность политической деятельности – итог влияния различных по характеру факторов, одним из которых является контроль за деятельностью государственной бюрократии.

Следует отметить, что различные аспекты эффективности в сфере политики, в том числе и касающиеся контроля деятельности государственной бюрократии, получают известное отражение в работах украинских ученых, политиков, политологов [1-5]. В контексте исследования сформулированной в названии статьи проблемы представляет интерес ряд идей и положений, изложенных в этих работах.

Авторы отмечают невысокий или низкий уровень политической деятельности в Украине в постсоветский период [4]; указывают, что действительные интересы большинства общества никак не отражаются в мотивах, которыми руководствуются верхние эшелоны власти, а практические механизмы формирования этих эшелонов надежно изолируют их от реального влияния со стороны общества [2;5]; подчеркивают пассивность и неорганизованность народа, следствием чего является ослабление контроля над бюрократическим аппаратом [1;3]; делают вывод, что государственная бюрократия пока не имеет опыта демократического общения с гражданами, государственные служащие ведут себя с людьми в большинстве случаев как “деятели” высокого уровня, а не “слуги” народа [5].

Эти и другие положения изученных работ отражают отдельные существенные характеристики украинской политической деятельности и способствуют формированию ее адекватного мыслительного образа.

В то же время автору не удалось обнаружить работы, посвященные рассмотрению контроля за деятельностью государственной бюрократии со

стороны гражданского общества с целью достижения эффективности политической деятельности в современных условиях.

Целью настоящей статьи является:

- обоснование актуальности контроля за деятельностью государственной бюрократии как фактора эффективности политической деятельности;
- выяснение реальной роли государственной бюрократии в осуществлении целей и задач государственно-административного управления на этапе развития Украины с 1991 года по настоящее время;
- разработка предложений, направленных на создание механизма действенного контроля со стороны граждан за деятельностью бюрократии в целях достижения эффективности политической деятельности.

Бюрократия – сложное, противоречивое явление, специфическая форма универсально организованного строения общества и государства. Возникновение бюрократии связано с генезисом государства и выделением из общественных слоев населения особой группы людей, которая осуществляет функцию управления обществом в целом (чиновники) [6]. Это совокупность служащих аппарата государственного управления.

Значение функционирования бюрократии обусловливается тем, что данная социальная группа, являясь одним из элементов политической системы, принимает участие в разработке и реализации политических решений – одного из главных компонентов политической деятельности.

Деятельность бюрократии при отсутствии должного контроля может, как показывает практика, приводить к выхолащиванию содержательных целей государственных программ развития общества, ослаблять способность масс влиять на политическую деятельность.

Главная же проблема, которую ставит бюрократия в процессе функционирования политической системы, связана с ее автономизацией, с ее становлением как власти, стоящей над обществом в целом и осуществляющей свой курс без учета фундаментальных интересов масс [7]. В подобных случаях, как отмечает испанский ученый Л.С. Санистебан, политические очертания системы устанавливаются элитой и осуществляются бюрократией. Народным массам остается второстепенная, маргинальная роль. Данная проблема, по мнению ученого, может быть разрешена, по крайней мере, частично, если в политической системе имеются институты, обеспечивающие участие и эффективный контроль масс. “Без эффективного контроля за поведением элиты и бюрократического аппарата со стороны базовых слоев общества политическая власть становится вездесущей, всемогущей и произвольной, а остальная часть общества играет по отношению к ней пассивную и зависимую роль” [7].

Изложенные положения являются, на наш взгляд, одним из методологических принципов выяснения действительной роли бюрократии в совре-

менном обществе. Попытаемся применить данный принцип в анализе деятельности бюрократии в Украине в период ее самостоятельного развития после 1991 года.

Отметим, что социально-экономическая, политическая, правовая, нравственная среда в этот период благоприятствовала тому, что нередко даже рациональные решения на местах интерпретировались так, как это было выгодно чиновнику, а не рядовым гражданам общества.

Неполнота, противоречивость и просто отставание в принятии актуальных законов открывали простор чиновникам для “толкования” едва ли не всего и вся, фактически превращали их из исполнителей в создателей “правил политической игры”. Анализ материалов СМИ* приводят к убеждению, что чиновничество, украинская государственная бюрократия ощущают себя демиургом, главным творцом построения общества и государства, всеопределяющим социально-историческим субъектом, для которого все остальное – гражданское общество, “население”, и “масса” – являются лишь объектом его воздействия, лишь материалом для возвышения и наращивания “вертикальных” государственных пирамид.

Будучи профессионалами в своем деле, чиновники зачастую более компетентны в ряде вопросов, чем, скажем, муниципальные политики (депутаты) или часто сменяющие друг друга руководители областных, районных госадминистраций, а также высшего звена государственного управления. Предлагая те или иные пути решения стоящих перед обществом проблем, бюрократия фактически становится субъектом формирования политики, естественно, в соответствии с теми политическими симпатиями, которые она разделяет.

Бюрократия имеет благоприятные возможности (ближе к власти) лоббировать свои корпоративные интересы, выдавая последние за интересы общества. Причем лоббирование чиновниками своих интересов происходит нередко в самой грубой форме – в форме коррупции. Это одна из главных причин резкого роста в стране в 1990-е годы организованной преступности, создания мафиозных кланов.

Следует подчеркнуть, что причастность чиновничества к властно-распорядительным функциям – объективная реальность, данная каждому чиновнику в его ощущениях, каким бы высоким или низким ни был его ранг.

Чиновничество пользовалось властью как капиталом, посредством которого удовлетворяло свои жизненные интересы и при советской власти. Но, как справедливо отмечает российский ученый Е.И. Степанов, при прежнем политическом режиме чиновничество было “обложено” массой всевозмож-

* Автором проанализированы в контексте рассматриваемой проблемы материалы газет “День”, “Голос Украины”, “Урядовий кур’єр”, “Крымская правда”, “Крымские известия” за период 1998 – середина 2003 года

ных ограничений и условий. Власть не давала ему “возможности открыто реализовывать свои собственные интересы, не отягощая себя при этом служением другим, а тем более – используя их к своей собственной выгоде” [8].

С начала 1990-х годов, когда стал формироваться новый тип политической системы, для бюрократии возникли благоприятные возможности для конвертирования власти в собственность. При этом чиновничество использовало все имеющиеся средства. Вот лишь некоторые из них: нечестная номенклатурная приватизация, оттеснившая от приобщения к собственности широкие слои населения; растаскивание государственной казны под видом действенной помощи этой приватизации; необъятные долги по кредитам, взятым от имени общества у международных банков и корпораций, повисшие тяжким грузом на плечах у отечественной экономики; “нецелевое использование” бюджетных средств, их перераспределение в свою пользу и в прямой ущерб для жизни и деятельности народа; создание многочисленных финансовых пирамид, обобранных дочиста не только карманы неосторожных и азартных рядовых граждан, но в августе 1998 года добравшихся и до кошельков и счетов финансовых воротил; коррупция, этот наиболее массовый способ чиновничьего самообогащения и своеобразно понятой самореализации [8].

Таким образом, делая частный вывод, можно констатировать, что функционирование государственной бюрократии в Украине по ряду признаков ее деятельности пока не соответствует принципу общественной эффективности, а также основным принципам государственной службы, закрепленным в Законе Украины “О государственной службе”. Это приводит в аспекте исследуемой проблемы к снижению качества политической деятельности, невыполнению или же формальному выполнению политических решений.

Причинами низкой эффективности деятельности государственной бюрократии, на наш взгляд, является ряд обстоятельств объективного и субъективного характера: трудности и противоречия переходного украинского общества и его государственности; новизна и сложность решаемых задач; отсутствие профессионализма, опыта работы в новых условиях, низкий уровень развития духовно-нравственных качеств многих работников государственной службы; отсутствие контроля за деятельностью бюрократии со стороны граждан и др.

Осуществление контроля за деятельностью бюрократии – дело далеко не простое и может вступить в противоречие с принципом эффективности работы аппарата управления.

Одновременно полагаем, что решение проблемы контроля деятельности бюрократии состоит не в бесполезных попытках не допускать ее к участию в принятии решений, обеспечить ее политическую нейтральность, а, скорее, в практической реализации в отношении нее принципа ответствен-

ности. В данном случае мы видим два аспекта ответственности: 1) ответственность как соответствие профессиональному кодексу и 2) ответственность перед избранными должностными лицами (в свою очередь, все избранные лица ответственны перед избирателями).

Первый аспект предполагает, что необходимо сделать ставку на “функциональную” или профессиональную ответственность, то есть отбирать и готовить государственных чиновников, способных придерживаться в своей деятельности внутренних профессиональных стандартов и профессионального кодекса чести. В этом отношении чиновники должны быть подобны судьям, когда каждое серьезное отклонение становится предметом разбирательства коллег, как это делается в ряде западных стран (Швеция, Нидерланды, Германия).

Второй аспект означает, что современное государственное управление должно создавать систему ответственности чиновников перед избранными официальными лицами. Только таким образом можно установить действенный общественный контроль над административной практикой.

Система контроля за деятельностью государственной бюрократии должна, на наш взгляд, включать:

- целенаправленное руководство ею со стороны представительной и исполнительной власти;
- действенный парламентский контроль;
- контроль посредством законодательно-нормативного регламентирования деятельности;
- взаимодействие, достижение большей степени совпадения базовых ценностных ориентаций граждан и работников государственного аппарата;
- создание системы омбудсменов и неформальные формы контроля, включающие общественный контроль;
- взаимная информированность государственной бюрократии и населения. Сочетание механизмов прямой и обратной связи способствует достижению понимания политики и доверия к ней и руководству со стороны граждан, то есть создаются когнитивные предпосылки кооперативных компонентов (знания и вера). Исследования показывают, что сам факт предоставления информации, возможности доступа к ней даже без дальнейшего ее изучения и использования порождает и закрепляет доверие граждан как объекта и потребителя политики.

Обратная связь и подотчетность выравнивают дефицит информации в системе управления. Если у граждан часто недостает перспективы и способности к экспериментированию, то у политиков, аппарата государственного управления недостает знаний и даже просто опыта, сложности и

богатства жизни на операциональном уровне, мешают также привычки и стереотипы мышления [9].

Одной из заметных примет нового в современной Украине является создание в государственных организациях службы по связям с общественностью. Ее предназначение – это, во-первых, обеспечение граждан и общественных объединений исчерпывающей и объективной информацией о целях, планах, намерениях и программах деятельности органов власти, а, во-вторых, учет общественных интересов и нужд при формировании программ, целей деятельности органов власти и выборе методов их достижения.

Система контроля общества за деятельностью государственной бюрократии возможна лишь в условиях доступности, открытости (“прозрачности”) государственной службы и чиновника для рядового гражданина. Без этого невозможно доверие граждан к чиновничеству, политикам, являющееся одним из критериев эффективности политической деятельности. Здесь представляется уместным вспомнить мысли Карла Поппера, изложенные в его книге “Открытое общество и его враги”. Ученый писал: “...В обществе должна существовать, по крайней мере, элементарная степень доверия... доверия к правовым институтам государства и чиновникам, несущим ответственность за исполнение закона” [10].

Одним из ключевых вопросов при выстраивании системы контроля является обретение равновесия между принципами контроля и невмешательства в деятельность бюрократии.

Исследование проблемы контроля гражданами деятельности государственной бюрократии подводит нас к необходимости ответить, как минимум, на три вопроса. Первый – какова должна быть реакция органов власти и управления на сигналы, поступающие от граждан и направленные на повышение эффективности политической деятельности? Второй – насколько готово украинское гражданское общество влиять на деятельность бюрократии? Третий – что необходимо предпринять, чтобы между органами власти и управления и гражданским обществом было сотрудничество?

Отвечая на первый вопрос, следует отметить, что ответные действия органов власти и управления на сигналы граждан, общественных организаций, коллективов должны исключать возможные две крайности: или же не реагировать, не “отзываться” на предложения, заявления, жалобы, требования граждан; или же проявлять формальное отношение к поступающим сигналам. Современная практика деятельности органов власти и управления в Украине (как центральных, так и местных), как показывает анализ телепередач, газетных материалов, предоставляет немало фактов, примеров вопиющего безразличия к мнению граждан. Это в конечном счете негативно сказывается на важнейшем участке “кровеносной” системы сообщения

государства и общества, подавляет побудительный мотив в выработке и принятии важных управленческих решений.

В этой связи вызывают интерес взгляды одного из авторитетных исследователей проблемы демократии Дж. Сартори. Ученый полагает, что отклик, отзывчивость являются лишь одним из элементов представительной системы управления. Правление, которое просто уступает требованиям, просто соглашается, по мнению Дж. Сартори, оказывается в высшей степени безответственным. Такое правление не оправдывает своих ответственных обязательств. “Тот, кто представляет, несет ответственность не только перед кем-то, но и за что-то. Можно в этом смысле сказать, что представительство по самой своей сути складывается из двух составных элементов: отзывчивости (отклика) и самостоятельной ответственности. И чем более систем управления становятся отзывающимися на что-то в ущерб своей ответственности за что-то, тем вероятнее мы окажемся с плохим управлением или вообще без управления. А это, опять-таки, значит, что чем дальше мы зашли в отзывчивости, тем сильнее необходимость в самостоятельной ответственности – в чем реально и состоит руководство” [11].

Данное теоретическое положение может, на наш взгляд, служить одним из методологических принципов деятельности органов государственно-административного управления, а реализация его на практике – способствовать эффективному сотрудничеству политиков, государственной бюрократии и гражданского общества.

Изучение второго сформулированного выше вопроса приводит автора к выводу, что в современных условиях у большинства граждан Украины невысокая степень готовности осуществлять контроль за процессом принятия и реализации политических решений. Это, как показывает исследование, связано со следующими обстоятельствами. Во-первых, прежний (советский) опыт существования граждан Украины, как, впрочем, и других республик СССР выработал в их сознании способность к достижению особой приспособляемости к внешним обстоятельствам. И в сознании, и в политической культуре народа сформировалась склонность скорее подстраиваться под окружающую действительность, чем сосредоточивать свои усилия на ее изменении, преобразовании. Опыт научил людей или соизмерять свои запросы с возможностями их удовлетворения, или терпеть жизнь, или добиваться их удовлетворения в обход действующих в обществе принципов и правил. Репрезентативные опросы населения Украины, проведенные центром “Социополис” в 2000, 2001, 2002, 2003 гг., показали, что соответственно 35, 38, 47, 43% респондентов считают – “жить тяжело, но можно терпеть”. То есть человек терпеливый (*Homo Patiens*) и сегодня пока остается одной из центральных фигур украинского общественно-политического пространства.

Во-вторых, политическая пассивность граждан обуславливается также их неудовлетворенностью ходом социально-экономических и политических реформ. Социальная энергия в условиях бедности примерно 70% населения направляется не на формирование и выражение групповых интересов, претензий к власти, а на поиск средств выживания.

Наконец, в-третьих, невысокий уровень готовности осуществлять контроль деятельности политико-властных структур связан также с тем, что у граждан существует стойкая убежденность в неспособности повлиять на действия власти, если последняя будет ущемлять их права и интересы. Даже в условиях политических свобод, политического и идеологического плюрализма две трети населения чувствуют себя бессильными перед своеволием власти [1].

Данная особенность общественного сознания свержает политиков, бюрократию в соблазн злоупотребления долготерпением граждан, позволяет им проявлять неуважение к людям, лишая их, правда, возможности самим рассчитывать на уважение и доверие масс.

Говоря о массовом сознании украинских граждан, мы не утверждаем, что оно незрелое. За более чем десятилетний период (с начала 1990-х годов) оно продвинулось максимально далеко, насколько это возможно для непрофессиональной политической мысли. Незрелым мы более склонны считать сознание нашей теоретической профессионально-политической “элиты”, которая неспособна толково разобрать и объяснить гражданам, почему рухнули проекты, программы реформирования украинского общества, создания подлинно демократического, социального государства; почему большинство народа является бедным, униженным, бесправным; что возможно и нужно сделать для того, чтобы действительно позитивно поправить дела в обществе и государстве. Ничего толком не могут ответить наши политики и те, кто их обслуживает, на эти полные смысла вопросы массового сознания.

Что же необходимо предпринять, чтобы контроль деятельности государственной бюрократии со стороны граждан и их объединений становился эффективным?

Первостепенное значение приобретает, как кажется автору, задача изменения философии и психологии поведения работников всей системы государственной власти и управления. Их предназначение состоит не в навязывании своей воли, не в одностороннем доминировании собственных интересов, часто выдаваемых за всеобщие, государственные, а в гармонизации, согласовании общих и частных интересов. Это дело куда более сложное, чем многоролевые формы общения власти с населением. Требуются навыки диалоговых форм коммуникации. А таких навыков и умений у большинства государственных служащих и политиков нет. Значит, эффективным способом коммуникации их необходимо обучать. Тогда можно

было бы снять примерно пятьдесят процентов конфликтных ситуаций, которые возникают именно по причине отсутствия навыков эффективного, консенсусального общения [8].

В этой связи целесообразно отработать более тщательно технологию связи Администрации Президента и правительства, Совета Министров Автономной Республики Крым, а также областных и районных государственных администраций с общественностью. Требуется не просто постоянные контакты через пресс-центры с представителями партий, движений, общественных организаций, ассоциаций, СМИ, а совместные акции, кампании, постоянные консультации, научные и политические экспертизы проектов документов, общественный совет перед тем, как совершать какие-либо кардинальные шаги.

Государственным органам необходимо защитить и цивилизовать пространство, в котором могут нормально формироваться общественные, самоуправленческие, профессиональные, корпоративные организации граждан, облегчить материально-финансовое бремя их деятельности: предоставить им помещения, удешевить средства их связи и организации, расширить их правовые возможности, помочь в становлении печатных и электронных СМИ (действительно общественных, а не государственно-административных и не олигархически-продажных).

Необходимо введение практики отчетов чиновников политико-властных структур в СМИ (ежеквартальные или же раз в полгода), но не вообще, а по определенным, наиболее актуальным и злободневным вопросам.

Отчеты органов власти и управления, аналитические обзоры почты, тематические подборки должны не только в первую очередь рассматриваться первыми лицами государственных органов, но и интегрироваться в процессе принятия ими решения.

Таким образом, успешность политической деятельности, наряду с другими факторами, обуславливается также эффективностью контроля за деятельностью государственной бюрократии со стороны граждан и их объединений.

Основанный на участии граждан процесс принятия политических решений представляет для современной Украины не столько реальность, сколько идеал. Приближение к нему требует соблюдения и совпадения ряда условий.

Библиографический список

1. Безродна В.І. Суспільна свідомість і становлення громадянського суспільства в Україні / В.І. Безродна // Держава і право: Зб. наук. пр. — К., 2002. — Вип. 16. — С. 440–444.
2. Гринев В.Б. Потерянное десятилетие – контуры новейшей политической и экономической истории Украины: Монография / В.Б. Гринев, А.С. Гугель. — К., 2001. — С. 60.
3. Дергачов О. Місце політичних партій у здійсненні влади в Україні / О. Дергачев // Політична думка. — 2002. — № 1. — С. 4–23.

4. Кравчук Л.М. Маємо те, що маємо: спогади і роздуми / Л.М. Кравчук. — К., 2002. — С. 369.
5. Медведчук В. Сучасна українська національна ідея і питання державотворення / В. Медведчук. — К., 1997. — С. 167.
6. Человек и общество: Краткий энциклопедический словарь-справочник (политология). — Ростов н/Д, 1997. — С. 48.
7. Санистебан Л.С. Основы политической науки / Л.С. Санистебан. — М., 1992. — С. 97.
8. Экономика и политика в переходном обществе: кризис взаимодействия. — М., 2000. — С. 53–54.
9. Общество и политика: Современные исследования, поиск концепций / Под ред. В.Ю. Большакова. — СПб., 2000. — С. 467.
10. Поппер К. Открытое общество и его враги / К. Поппер. — М., 1992. — С. 11.
11. Сартори Дж. Вертикальная демократия / Дж. Сартори // ПОЛИС. — 1993. — № 2. — С. 89.

Поступила в редакцию 12.02.2003 г.