Муниципальное образовательное учреждение

«Средняя общеобразовательная школа №65»

Демократия и бюрократия в государственном управлении.

Реферат

Рязань 2009

**План**

Введение

Понятие политического режима. Власть и народ

Формы демократии в государственном управлении

Бюрократизм: сущность и формы

Заключение

Список литературы

*Когда государство управляется согласно*

*с разумом, постыдны бедность и нужда;*

*когда государство не управляется согласно*

*с разумом, то постыдны богатства и почести.*

Конфуций.

**Введение**

При всей значимости власти, реальный жизнедеятельный процесс – воспроизводство человека, общества и природы – происходит внизу – на грешной земле. Здесь функционируют экономика, социальная сфера, духовность и культура, создаются и потребляются капитал, труд, товары, услуги, информация. Значит, управление осуществляется тогда, когда все жизненные явления, отношения процессы *в свободном гражданском обществе* реально сохраняются, развиваются, приобретают новые позитивные, качественные параметры. Однако это – самое важное – наших субъектов в самых различных видах управления особо не волнует. Они заняты собственным самовозвеличиванием и обогащением.

То, что отечественная бюрократия за последние 10–15 лет нарастила не только политическую, но и экономическую мощь, и, соответственно, усилила свое влияние на все сферы жизни общества, связано с тем, что демократические институты, которые и призваны выступать альтернативой и противовесом произволу и всевластию бюрократии, в России не получили должного развития. Это прежде всего относится к законодательным органам власти, судебной системе, средствам массовой информации, политическим партиям и профсоюзам.

Я выбрала для своего реферата тему «Демократия и бюрократия в государственном управлении» и считаю ее очень актуальной. Так по данным «Новой газеты» №10 от 30 марта 2009 г. в Год семьи население Рязанской области сократилось на 10 тысяч человек, в то время как количество чиновников увеличилось в 1,5 раза. Это говорит о том, что бюрократия и демократия связаны друг с другом и существуют, таким образом, вокруг нас достаточно длительное время.№10 от 30 марта 2009 г. а возвеличиванием особо не волнует. твенные параметры. оцессы в свободном гражданском обществе реальн

Актуальность, цели и задачи настоящего реферата определены следующими положениями. Явление бюрократии, изученное в свое время Максом Вебером и Рицци, затем Касториадисом (Шолье), Лефором, Туреном, сегодня охотно сравнивают с раковой опухолью, подтачивающей общественный организм и поразившей прежде всего бывшие социалистические страны. Однако уже такие писатели, как Кафка, Чехов и Куртелин, бичевали в своих произведениях представителей бюрократии - администраторов, чиновников, клерков. И действительно, еще до великого перелома, ознаменованного революцией 1917 года, и утверждения модели нового общества за пределами России бюрократия являлась социальным образованием, господство которого опиралось не на происхождение и деньги, а на знание и применение законов, понимание функций и задач институтов и органов власти. Именно бюрократия неизменно представляет собой господствующую силу независимо от конкретной формы власти. Форма меняется, незыблемыми остаются позиции бюрократии, играющей роль относительно автономного фильтра и тормоза политических изменений, порождаемых представительной демократией. Имея в виду эту общественную структуру, Леон Блюм в 1936 году сказал, что Народный фронт мог самое большее стоять у власти, но ни в коем случае не владеть ею. Он понимал, что в условиях представительной и парламентской демократии власть находится в руках бюрократии, которую именуют администрацией.

В числе работ, которые в той или иной мере задевают различные аспекты государственного управления, можно назвать: Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М.: Юристъ, 1998 г. 432 с.; Социальное управление: Курс лекций. М.: Изд-во РАГС, 2000. 438 с.; Ставрилов Ю.Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Кн. Первая: Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж: Изд-во Воронежск. гос. ун-та. 2001. 624 с.

Бюрократия и демократия в государственном управлении, что же это такое? Чтобы ответить на данный вопрос надо выяснить, как они участвует в нашей повседневной жизни, где мы с ними сталкиваемся. Все эти аспекты я попыталась передать и раскрыть в своей работе.

**Понятие политического режима. Власть и народ**

Политический режим – важнейшая характеристика государства. Между тем история свидетельствует, что именно политический режим отражал и характеризовал реальную практику государственного управления. Ведь порой можно иметь вполне респектабельный «фасад» государства:

* конституцию с набором демократических идеалов и принципов,
* выборные представительные органы (даже избирать руководителей органов исполнительной власти),
* судебную систему,
* прокуратуру,
* активные средства массовой информации, проповедующие права и свободы людей, но на деле управлять обществом авторитарно-бюрократически с упором на административные и уголовные принуждения.

***Политический режим*** *представляет собой совокупность способов, средств и методов практического осуществления правящими кругами, главным образом высшими должностными лицами, государственной властной воли.* В известном смысле политический режим близок к понятию «стиль государственного управления», но если последний раскрывает технологию управления с точки зрения ее рациональности и эффективности, то политический режим фиксирует *политическую сторону государственного управления* – реальную принадлежность власти определенным субъектам политических действий, способы владения и удержания ее и соответственно механизмы ее воздействия на людей.

В политическом режиме скрыты многие секреты властеотношений. Известно, что нацистская партия и ее фюрер А. Гитлер пришли к власти путем выборов в рамках Конституции Веймарской республики. Если сравнить текст Конституции СССР 1936 г. с конституционными положениями других стран того времени, то нельзя не признать его демократический смысл. Но это не помешало И. В. Сталину в 1937 г. развязать чудовищный террор против своего народа. Немало хорошего, многообещающего закреплялось в государственных документах нашей страны и в последующие годы не служило препятствием для любых злоупотреблений власть предержащих.

Необходимо понимать *место и роль* политического режима в системе государственного управления. Тогда меньше будет допускаться ошибок при анализе и оценке, как прошлого, так и настоящего состояния государственного управления. Знания и учет политического режима позволяют различить:

* идеологию и организационно-регулирующий механизм государственного управления (слова и дела);
* институциональные и процессуальные стороны в самом организационно-регулирующем механизме (должное и сущее);
* субъективные намерения и объективные результаты в государственном управлении (рациональность и эффективность);
* вклад государственного управления в развитие производительных сил страны и результаты этого вклада (затраты ресурсов и польза от них).

При таком различии проявления государственного управления не сложно исследовать (причем именно научно) периоды правления тех или иных руководителей и разграничить в их мышлении и поведении жажду власти, борьбу за власть, обладание властью, наслаждение властью и прочее и реальные, свершенные ими управленческие решения и действия. Главное только не сводить политический режим к психологическим характеристикам тех или иных «верховных» личностей.

Проблема сущности политического режима и его роли в осуществлении целей и функций государства остается актуальной и в наши дни. **Политический режим – это канал *двунаправленной связи* государства и общества, власти и людей**. В одном направлении государство должно широко, достоверно и полно воспринимать общественные (человеческие) потребности, интересы и цели, в другом – так организовывать реализацию власти, управленческие процессы, чтобы *они способствовали прогрессивному общественному развитию (росту благосостояния людей)*. И не от выборов до выборов или в дни референдумом, а постоянно, в мелочных буднях житейской суеты. **Власть** для того и власть, чтобы **помогать людям решать их проблемы**. Об этом говорят данные ВЦИОМa (Всероссийского Центра Изучения Общественного Мнения).

Среди населения больше всего тех (40,8%), кто исходит из объективной реальности – там, где имеет место наибольшая концентрации власти и финансовых ресурсов, там и должна быть ответственность. Еще 28,7% «детерминистов» полагают, что на то она и «центральная власть», чтобы всем управлять и все контролировать [12.1].

Примерно равное число россиян – 28,4 и 22,8% – считают, что верховная власть просто вынуждена брать на себя всю полноту ответственности вследствие саботажа местной бюрократии, с одной стороны, а с другой – связывают это с нежеланием федеральной бюрократии делиться «властью» с региональной [12.1].

*Демократия означает власть народа*, т.е. непременно выступает в связке этих двух слов. Нельзя говорить о демократии, если власть отчуждена, отдалена или противостоит массе людей, если ее осуществляют «от имени и по поручению» где-то в кабинетах. Определяющими проявлениями демократии выступают:

* во-первых, представление потребностей, интересов, целей и воли всего народа страны, условиями чего являются его объединение в целостность и свободное самовыражение;
* во-вторых, закрепление потребностей, интересов и воли, целей и средств по их реализации посредством норм, обязательных для поведения и деятельности каждого человека, составляющего «элементарную» частицу народа, в том числе и для тех, кто в данный момент осуществляет власть;
* в-третьих, проведение в жизнь установленных, признанных норм, правил, идеалов, ценностей, других регуляторов социальной активности, самодеятельности и творчества всех классов и социальных слоев, народов и национальных групп, коллективов и отдельных лиц, прежде всего посредством надлежащего функционирования аппарата управления.

В силу своей всеохватываемости, общественной значимости и организующей роли *демократия есть государство в смысле формы общества*. Когда-то К. Маркс так писал по этому поводу: «В демократии государственный строй, закон, само государство, поскольку оно представляет собой определенный политический строй, есть только *самоопределение народа и определенное его содержание*. Понятно, впрочем, само собой, что все государственные формы имеют в демократии свою истину и что поэтому они, поскольку не являются демократией, постольку же и не являются истинными».[3. с. 384] Жаль, что так называемые марксисты, особенно ортодоксальные (в российском варианте), не только забыли, но и полностью извратили эту логически четкую и социологически обоснованную мысль.

В демократическом государстве мало говорить о разделении власти или федеративном устройстве, да и о местном самоуправлении, надо добиваться, чтобы *государственная власть в целом, ее ветви и уровни везде и всегда функционировали в демократическом политическом режиме*. И здесь отчетливо выделяются *две проблемы*, которые в равной степени важны: **институциональная и кадровая**. Традиционно, по крайней мере в XX веке, у нас в поле зрения стояла личность, причем с харизматическими свойствами, которые в своем большинстве были ей искусственно приписаны. С.Ю. Витте, П.А. Столыпин, вожди революции и контрразведки, «гениальные» руководители партии и правительства – этим людям в роли спасителей, реформаторов, революционеров и т.д. разрешалось многое.

*Институциональный аспект* политического режима оставался и остается все время в тени. В результате почти все лидеры государства (большие и малые) после ухода из власти непременно обвинялись в ее узурпации, диктаторских замашках, забвении обещаний, использовании силы при решении тех или иных вопросов и во многом другом – неприглядном, хотя задачи, стоящие перед любой государственной властью, объективны, вытекают из внутренних и международных обстоятельств человеческой жизнедеятельности и тем самым требуют для своего разрешения столь же объективных средств, способов и методов, в том числе и жестко силовых. Стоило бы сначала во всем внимательно разобраться, отделить зерна от плевел, доброе от злого, а потом уже судить. Иначе за всем этим следует разгул субъективизма и утрата смыслового содержания истории.

Наблюдается какой-то «роковой» кругооборот в отношении к определенным государственным структурам и направлениям их функционирования. В 1917 г. разогнали массу «силовых», правоохранительных органов, которые потом пришлось восстанавливать. Тоже произошло и в 1991 г., и в скором времени опять пришлось заниматься тем же самым. Постоянно игнорируется институализация политического режима, посредством которого ограничивался бы его субъективизм.

Власть не только власть, когда она хочет, а когда она может и добивается своего. Нужны поэтому и конституционно и законодательно закрепленные и организационно обеспеченные *технологии демократического политического режима*, особенно в тех направлениях деятельности государства, которые связаны с применением его властной силы. Если такие процедуры и операции, формы и методы соблюдены, то государство, его руководители вправе использовать в интересах защиты общества, гарантированности его исторического будущего любые законные средства. В противном случае демократия превращается в пустое слово, которое каждый демагог употребляет в корыстных интересах. Политический режим вынужден практически разрешать противоречия между **всеобщим** (всем народом страны), **особенным** (составными частями народа: классами, нациями, слоями, сословиями, группами) и **единичными** (судьбой и интересами отдельного человека) и разрешать их *в пользу демократии*, - значит, как это не покажется кому-то странным, **с приоритетом всеобщего**.

Человеческая жизнь единственна и неповторима и ее надо беречь всеми силами. «Никто не хотел умирать» - это крылатая фраза Великой Отечественной Войны. Но судьба и культура каждого народа состоялись потому, что в течение веков его свободе и достоинству люди посвящали свои жизни. И порой приходилось и приходится отдавать слишком много жизней как раз из-за нерешительности, трусости и безразличия власти. *Демократия есть организация и поддержание условий*, при которых люди могут спокойно, безопасно и свободно заниматься созидательным трудом и обустройством своей частной и общественной жизни.

**Особенностью политического режима** является то, что он абстрактные, и на словах обычно звонкие и правильные, положения переводит в *конкретику, в технологии решения* тех или иных проблем, и ведет к прямому соприкосновению власти и человека, его судьбы. Здесь преодолевается много передаточных звеньев (государственных органов и должностей), каждое из которых в общий процесс властеотношений привносит что-то свое субъективное, ведь порой приходится реагировать на непредвиденные обстоятельства и факторы, что нельзя не учитывать. Осуществление демократии – слишком серьезное дело, чтобы к нему относиться легкомысленно.

Поэтому **власть призвана сама** и «своим голосом», без посредников и комментаторов в виде ищущих сенсации журналистов **разговаривать с обществом, объяснять ему складывающиеся ситуации, и в них – свои управленческие решения и действия.** В свободном гражданском обществе может быть много претендующих на независимость средств массовой информации (электронных и печатных), но это не исключает права власти на собственные носители информации. Только их наличие и активное функционирование способны установить **прямой диалог между властью и народом и обеспечить демократию.** И чем быстрее мы избавимся от ложных стереотипов, тем скорее будет идти демократическая трансформация государства. А пройденные годы показывают, что мы весьма мало преуспели в реализации тех демократических принципов, под которыми начинались преобразовательные процессы 1990-х годов. До политического режима, адекватного требованиям демократического правового федеративного государства, сравнимого по параметрам с западным, все еще далеко. Д.А. Медведев в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года говорил: «Наша демократия совсем молода, потому что ей буквально два десятилетия. Так произошло, что до этого в России просто не было демократии — ни в царский период, ни, естественно, в советский период. И мы должны это учитывать в нашей ежедневной демократической практике»[12.2].

Политический режим, гарантирующий демократию, должен составлять диалектическое единство развитых, апробированных и прочных государственно-правовых институтов и высокопрофессиональных и нравственно чистых политиков. В этом – надежда.

**Формы демократии в государственном управлении**

Приходится констатировать, что российскому сознанию навязывается весьма ограниченное и превратное понимание демократии, сводящее ее к референдумам по поводу кого-то или чего-то и избирательным компаниям с участием незначительной части взрослого населения, а также к свободе средств массовой информации писать и говорить, что и как им хочется. Поэтому-то и демократизм государственного управления часто исчерпывается получением доверия или избранием.

На самом деле все гораздо сложнее, глубже и многограннее. **Демократия предполагает выработку и осуществление такой государственной политики, которая бы обеспечивала экономические, социальные, духовные и политические права и свободы каждого гражданина (и, следовательно, всего народа) и в результате касалась бы всех сфер жизнедеятельности общества**. Демократия, т.е. всеобщий и исторически значимый процесс, нужна в воспитании, образовании, информации, международных отношениях и т.д., и т.п.

Мы говорим о демократии в государственном управлении, которое, следуя духу и букве Конституции Российской Федерации, должно, формироваться и реализовываться в иных формах и процедурах, чем в прошлые времена. Выбор в данном аспекте узок: государственное управление России будет подлинно демократическим, и страна начнет развиваться разумно и поступательно, или извращения в государственном управлении будут приводить к срывам, отставаниям, напряжениям разной цикличности.

В этом отношении одна из задач науки видится не только в том, чтобы *фиксировать внимание* *на недостатках* в управлении и *объяснять их* причины, но и в том (главным образом), чтобы *обосновывать, разрабатывать, инициировать механизмы, средства, процедуры* и т.п., которые бы гарантировали недопущение недостатков в будущем и обеспечивали должную рациональность управления. Нельзя же без конца повторять одни и те же (однотипные по содержанию и причинам) ошибки и ходить по бесконечному кругу заблуждений.

Россияне не склонны рассматривать эффективность деятельности демократических институтов через призму «толщины своего кошелька». Тем не менее, определенная зависимость между удовлетворенностью работой демократии и уровнем материального положения респондентов все же просматривается. Так, по данным ВЦИОМа, среди тех, кто оценивает свое материальное положение как «хорошее», удовлетворены «работой демократией» 30,1%, а среди тех, кому живется плохо – лишь 12,9%. При этом среди представителей низкодоходных слоев около трети (33,8%) считают, что в России никогда не было демократии.[12.1]

Среди **форм** осуществления народовластия в государственном управлении на первое место следует, разумеется, поставить **формы непосредственной (прямой) демократии**, позволяющие народу (его территориальным частям) прямо, без посредников и представителей, так сказать, самому, излагать свои интересы и волю. Это:

* общенародные и региональные (локальные) референдумы;
* свободные выборы;
* обсуждения.

На низком уровне общественной иерархии к ним можно также отнести:

* общие собрания граждан;
* конференции и съезды их представителей (в рамках местного и территориального общественного самоуправления);
* обращения-предложения граждан по вопросам государственной жизни.

*Народ – это собирательное, обобщающее и тем самым уже абстрактное понятие*; он состоит из множества конкретных людей, когда-то живших, если подходить к нему с историческими мерками, и ныне живущих, составляющих современное поколение. Думается, что ***народ*** представляет собой (в политическом отношении) не только определенную совокупность людей, объединенных по многим основаниям и проживающих на одной территории в настоящее время, но и *историческую данность, сформированную и существующую, по сложному природному и социальному генетическому коду*. Поэтому кажутся антидемократическими попытки того или иного (но одного) поколения приписывать себе право пересматривать историю, дискредитировать или отменять решения предыдущих поколений своего народа.

Известно, что многонациональный народ России немало веков жил и творил в условиях авторитарных, деспотических политических режимов. Наша демократия совсем молода, потому что ей буквально два десятилетия. На началах демократии народ делает только первые шаги. Все воспринимается как неведомое, необычное и абстрактное. Диалектика жизни такова, что демократия должна быть испытана практикой, прочувствована каждым, хотя бы большинством, и реально доказана как лучший способ решения общественных и частных проблем. В конце концов, россиянин должен проникнуться пониманием того, что именно он решает те или иные вопросы и отвечает за их осуществление и результаты. А для этого, безусловно, необходимо широко применять *формы* *непосредственной (прямой) демократии* и учить людей посредством их демократии. С точки зрения логики истории и теории нельзя предложить ничего иного.

Однако чем больше мы идем по пути реализации Конституции Российской Федерации 1993 г., принятой всенародным голосованием (референдумом), тем реже власть предержащие обращаются к гражданам страны за советом по актуальным вопросам жизнедеятельности. Общая социально-экономическая и политическая ситуация, которая создана в результате преобразований, стала такой, что многие руководители просто боятся выносить вопросы на суд людей. Разочарование и отчуждение людей от властных структур чувствуется и во время выборов:

* на избирательные участки приходит все меньше избирателей;
* все больше их голосовало против всех (сейчас эта графа не существует в избирательном бюллетене, поэтому некоторые граждане «голосуют ногами»).

Это – очень опасные тенденции, над источником и последствиями которых стоило бы серьезно поразмышлять.

Президент России Д.А. Медведев в Послании Федеральному собранию отметил, что «Демократия — это такой способ управления обществом и государством, когда граждане передают часть своих полномочий избранным ими людям. Это так называемая представительная демократия»[12.2], т.е. **представительная демократия - с**пецифическая связь общества и государства через свободно выбираемых гражданами лиц, управомоченных выражать их интересы и волю и закреплять посредством законов и других нормативных правовых актов. Признание Конституцией Российской Федерации принципа разделения государственной власти (ст. 10) по-новому поставило целый ряд теоретических, политических и практических вопросов о роли представительной демократии в государственном управлении. Видимо, недостаточно просто повторять, как делается многими комментариями, положения статьи Конституции о том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, а представительные органы законодательствуют. Необходим постоянный анализ того, что и как вследствие разделения государственной власти и самостоятельности соответствующих органов влияет на рациональность и эффективность государственного управления общественными процессами, и по принципу обратной связи решать возникающие здесь вопросы о противоречиях, формальных подходах и бессмысленной активности.

**Главная особенность** представительной демократии заключается в ее *политическом характере*, т.е. в праве и возможностях общества посредством ее овладевать законодательной властью и использовать в определенных целях и направлениях. Значит, прежде всего, само *общество должно быть в известной мере консолидировано,* достичь чего не так-то просто. Существование множества партий, движений, политических деятелей свидетельствует лишь об имитации политики, ибо никак не может быть, условно говоря, тысячи взглядов, концепций и программ в вопросах развития общества. Исконная «раскольность» российского сознания проявляется и здесь.

*Второй момент* связан с отношением к депутатству (к «членству» в представительном органе законодательной власти) как к профессиональной политической деятельности со всеми вытекающими отсюда атрибутами. Актуальны:

* предварительная специальная подготовка кандидатов в депутаты;
* отделение депутатской деятельности (при всем риске этого для каждого отдельного лица) от иных видов деятельности, в частности, дающих хотя бы намек на использование власти в целях извлечения доходов;
* четкая организация функционирования самих представительных органов;
* формирование отношений ответственности между депутатами и избирателями;
* развитие культуры законодательствования и взаимодействия между представительными органами.

Особого внимания заслуживает *третий момент* – *избирательная система*, связывающая более-менее адекватно волеизъявления избирателей и фактический состав депутатов того или иного представительного органа. Совершенствование самой избирательной системы, которая, конечно же, должна быть устойчивой и рассчитанной на длительное использование, все большее значение приобретает развитие *политической культуры граждан*.

Для государственного управления принципиальными являются, не только и не столько *система сдержек и противовесов* между представительной законодательной и исполнительной властью (их конкретными органами), сколько *координация и взаимодействие*. Власть существует не для власти или самолюбования тех, кто ею в данный момент обладает, а для *реального управления общественными процессами*. И главное в ней – это *умение использовать власть для улучшения жизни людей*. На каждом уровне иерархической структуры государственной власти нужны сильные и созидательные горизонтальные взаимосвязи между органами законодательной и исполнительной власти, взаимосвязи, позволяющие вырабатывать и реализовывать оптимальные государственные решения. Представительные органы должны понимать сложности, стоящие перед органами исполнительной власти, видеть управленческие препятствия и замысловатые узлы и помогать в их преодолении. Как и органы исполнительной власти, в свою очередь, не могут не осознавать, что представительные органы повернуты лицом к обществу и вынуждены постоянно перед ним отчитываться за поведение власти и вызванные ее действиями ожидания.

Многие депутаты и руководители законодательных органов полагают достаточным для себя издание множества законов. За прошедшие годы здесь вроде бы преуспели. Но от обилия законов мало что меняется в обществе и пока не наблюдается должного решения проблем его развития. Значит, *вопрос упирается в содержание законов и их обеспеченность исполнительной властью*. Здесь ни к чему противостояния, которые только подрывают авторитет как самих законов, так и действий по их исполнению.

Демократизм государственного управления создается, наконец, **демократической организацией самой исполнительной власти**. Причем проблема здесь не исчерпывается введением выборности первых руководителей соответствующих органов, а только с этого начинается. Без использования в исполнительной власти *демократических форм и технологий ведения управленческих дел* нельзя добиться ее должной рациональности и эффективности. Первостепенная роль в этом принадлежит функционально-структурным преобразованиям, в основе которых лежит понимание того, что управляющее воздействие осуществляется тогда, когда оно входит в прямой контакт с управляемым объектами. *Мировой тенденцией* развития государственного управления выступает поэтому *децентрализация функций* и полномочий органов с усилением контроля сверху (по вертикали) и снизу (от общества) за их надлежащей реализацией. Пока в России в данном аспекте сделано мало и на феодальном уровне сохраняется слишком много громоздких органов исполнительной власти. Очень сложна их организационная структура, ведущая к параллелизму, дублированию и нестыковкам. Намеченные в этом направлении реформы внесли кое-какие изменения, но пока не обдумываются пути повышения активности государственного управления.

Многое зависит соответственно от использования **коллегиальных форм** *управленческой деятельности*, ибо только они позволяют проводить «мозговые атаки» на проблемы (метод академика Л.Ландау), организовывать разновариантную разработку проектов управленческих решений, вводить действенную внешнюю экспертизу, аккумулировать знания и волю персонала управления. Жаль, что это медленно осознается и диктат субъективизма «сильной» личности в самых разных органах исполнительной власти продолжается.

Ряд вопросов в рассматриваемом направлении *призвана решить государственная служба как социально-правовой институт*. В частности,

* путем введения *конкурсных начал* в порядок замещения государственных должностей,
* установления *предельных сроков* пребывания на одной должности и *упорядоченная динамика карьеры*,
* организации постоянной, открытой и объективной *аттестации* всех управленческих кадров,
* создания механизмов *подотчетности и подконтрольности* деятельности должностных лиц любого ранга,
* надлежащего стимулирования результативного исполнения государственной должности и др.

Немало резервов демократии еще скрыты *в гласности и открытости информации*, публичном анализе и оценке функционирования органов исполнительной власти, в проникновении демократизма в некоторые «закрытые» (с наложением табу) органы, в усилении судебного контроля за законностью и обеспечением прав и свобод человека в управленческих процессах и по иным аспектам.

Главное, что необходимо, это до конца осознать, что ***демократизм государственного управления*** представляет собой важную *культурную ценность*, определенный и значимый результат исторического мирового и национального развития. Это – воспроизводящийся и расширяющийся источник и фактор рациональности и эффективности государственного управления. Надо его осваивать по всем направления и аспектам.

**Бюрократизм: сущность и формы проявления**

Традиционно при анализе и оценке государственного управления в нем обнаруживается и отмечается наличие бюрократизма. Проявления последнего стали чуть ли не национальной чертой российского государственного аппарата. О бюрократизме николаевской России резко писал А. де Кюстин (1839 г.). Позднее, в послереформенный период (1882 г.) Р.А. Фадеев констатирует, что «историческое развитие, выразившееся у каждого европейского народа разнообразными формами общественного устройства, поглощено в России единственною и исключительною формою – *развитием бюрократической опеки до крайнего предела*, т.е. механическим отношением правительства к текущей народной жизни и наоборот» [3, c.394]. В 1905 г. Л.А. Тихомиров назвал предшествовавший сорокалетний период «бюрократической узурпацией» и подчеркнул, что «при безмерном количестве «дел» всепроникающего бюрократического строя, упраздняющего самостоятельную граждан и нации, сознательное участие во всех этих миллионах дел фактически совершенно невозможно. В действительности, верховная власть не может ни знать, ни обсудить, ни проверить почти ничего. Поэтому ее управительная роль делается лишь кажущейся. Поглощенная же лично в эти миллионы мелких управительных дел, она не имеет возможности их контролировать. В результате – единственной действительной властью страны является канцелярия» [3, c.394].

Буквально через несколько лет после Октябрьской революции ее инициатор и руководитель В.И. Ленин начал с тревогой и болью говорить о всепроникающем бюрократизме в партийном аппарате и в конце жизни пришел к выводу, что если что и погубит социализм, так это бюрократизм. Весь *период социализма до 1991 г. мы «мягко» обозначили периодом авторитарного бюрократизма* [7, c. 521]. Не прошло и нескольких лет демократической России, как вновь все ощущают и говорят о том, что сегодняшний государственный аппарат погружен в бюрократизм.

Возникает естественный вопрос: что такое бюрократизм (бюрократия), почему это явление имеет длительную историю, и каково оно по своей природе – неизбежное или искусственное? Приходится отмечать, что хотя о существовании бюрократизма говорили почти все мыслящие люди, да и «верховная» власть его постоянно критически оценивалась, оно исследовано весьма слабо.

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

* деформации сознания, наступающей под влиянием работы в аппарате управления, ведущей к тому, что у соответствующей категории лиц возникает особое функциональное сознание, «корпоративная» этика и психология;
* низведению бюрократических проявлений до низового исполнительского уровня, где, мол, маленькие чиновники творят свой произвол над зависимыми или обращающимися к ним людьми (простыми гражданами);
* господству канцелярии, торжеству формалистики, заседательству и бумаготворчеству, превалированию буквы инструкции, приказа над сущностью дела.

Все фиксируемые здесь черты отражают, разумеется, бюрократизм, схватывают его *внешние*, видимые очертания, но вряд ли можно считать достаточной социально-психологическую характеристику бюрократизма. Точнее, наверное, будет сказать, что бюрократизм представляет собой *социальный (общественный) институт*, который создается, поддерживается и воспроизводится какой-то системой взаимосвязей в организационных структурах, причем часто независимо от побуждений и настроений людей, вовлеченных в его механизмы. Кстати, он имеет место не только в государственном аппарате, но и в общественных объединениях, крупных структурах бизнеса, информации, образования, науки и т.д.

*Второй подход* сформулирован М. Вебером, который высказал положение о том, что «одних конституционных компонентов современного капиталистического духа, и не только его, но и всей современной культуры, - рациональное жизненное поведение на основе *идеи профессионального призвания*» [3, c. 396], и исходя из него признал *бюрократию самым чистым типом легального господства*. Следуя такой трактовке, в одной из новейших американских публикаций по менеджменту *бюрократия определяется как тип организации*, для которой характерно *специализированное распределение труда,* *четкая управленческая иерархия, правила и стандарты, показатели и оценки работы, принципы найма, основывающиеся на компетенции работника*. В веберовской идее бюрократия была отождествлена с рационализацией, т.е. упорядочением, систематизацией и измеряемостью общественных процессов и, в частности, управленческих проявлений. Понятие бюрократии приобрело позитивный смысл, чем была внесена двузначность в мышление. Возникла необходимость каждый раз объяснять, что имеется в виду, когда пишется данное слово. Между тем в русском языке понятие «бюрократизм» до сих пор сохраняет негативный, критический оттенок.

*Третий* и, как представляется, наиболее точный (с большими аналитическими возможностями) подход был обозначен К. Марксом в работе «К критике гегелевской философии права». [10, c. 154] Напомним некоторые его выражения;

* бюрократия есть *«государственный формализм»* гражданского общества;
* бюрократия составляет, следовательно, особое, замкнутое общество в государстве;
* бюрократия есть мнимое государство наряду с реальным государством, она есть спиритуализм общества.

В этом подходе схвачено главное: *связь бюрократии с властью*, а бюрократия рассматривается как особый способ осуществления власти.

Действительно, бюрократия (от франц. bureau – бюро и греч. kratos – власть) представляет собой определенную форму осуществления власти (в широком социологическом смысле) и проявляется, как правило, в крупных иерархических организациях. Чем больше увеличивается структура, тем больше в ней возникает опосредующих звеньев, выполняющих управленческие функции и функционирующих в условиях субординации и координации. Без власти и иерархии (опосредствующих управленческих звеньев) не может существовать ни одна крупная организация, тем более государство.

Этим – объективным – основанием определяется необходимость (потребность) упорядочения, организованности, структурирования, регулирования, контроля, ответственности и других моментов, возникающих из действий власти. Их можно, конечно, обозначать (по М. Веберу) понятием «бюрократия». Но даже он чаще пользовался понятием «рациональное», «рационализация», четче отражающими его же собственные размышления. Суть бюрократии в другом.

**Бюрократия (бюрократизм как производное явление) представляет собой такую форму осуществления власти (прежде всего государственной), при которой имеет место подмена общей воли организации (общества, граждан) волей группы лиц**. Причем не легитимное опосредование общего в частном, которое происходит путем выборов, официального поручительства, управомочивания доверенности и т.д., что не только допустимо, но и необходимо в сложных социальных структурах, а *субъективистское, произвольное, часто противозаконное изменение форм и методов* *ведения тех или иных дел*.

Такая подмена инициируется многими **причинами**:

* нерациональным построением государственного аппарата, в котором немало дублирующих, параллельных структур;
* отсутствием или слабым правовым регулированием процессов властеотношений и управления с точки зрения как материальных, так и процессуальных норм;
* низким уровнем контроля за соблюдением установленных процедур;
* недостаточной профессиональной подготовкой политических деятелей и государственных служащих.

Но главная причина носит субъективный характер и обусловлена *благоприятными возможностями власти в реализации* некоторых запросов людей.

В нашем общественном сознании давно существует некий *«договор умолчания»*[8, c. 402] о том, что же дает человеку обладание властью, хотя бы небольшой, и почему немалое число людей «весьма активно нацелены на завоевание власти». А того, кто вкус власти хорошо распробовал, даже силой от нее не оторвешь. Готовы сто раз в кого угодно перевоплотиться, лишь бы сохранить хоть какую-то власть. Вот эта-то жажда власти и выступает основным источником бюрократизма. Она имеет, конечно, волевое начало, в чем можно согласиться с А. Шопенгауэром и Ф. Ницше, но само это волевое начало основано на том, что власть позволяет *легче, быстрее и на более высоком уровне удовлетворять материальные и социальные потребности*, порой, но редко, и духовные, а иногда и интимные. Власть способна мгновенно решать личностные проблемы, на которые в иной ситуации человек тратит десятилетия упорнейшего труда. И пора, видимо, перестать наивно трактовать нацеленность на власть как озабоченность благосостоянием общества.

Реалии истории и современности убедительно показывают, что при *бюрократизме идет подмена* не только воли, но и *интересов и целей*. Отсюда

* таинство власти,
* ее канонизированные образы,
* культ руководителя, особенно первого, возвеличение формы (слова, буквы),
* мессианское мышление чуть ли не каждого «начальника»,
* замкнутость, создание скрытого (тайного) аппарата,
* верноподданность окружения,
* непостижимые механизмы подбора кадров и многое другое, неплохо описанное в научной и художественной литературе.

Иными словами, бюрократизм приводит к тому, что *в результате подмены групповые интересы, цели и воля начинают выдаваться за общие и получать от последних как бы освящение*. Власти в таких случаях делают вид, что они действуют от имени и по поручению всех и что они ни говорят и ни вершат, то все якобы во благо всех, по их представлению и желанию, для их пользы и развития, хотя последнее, т.е. все (общее), имеют по соответствующим вопросам иное, часто прямо противоположное мнение. Остальное же, о чем много пишут, - *канцелярщина, волокита, формализм, чинопочитание, многоначалие и т.д., и т.п.* – есть не что иное, как **атрибутика** бюрократизма, его оформление, сокрытие за «внешним» сути «внутреннего» - использование власти ради личной корысти.

Нельзя не видеть и того, что бюрократизм подпитывается и самим обществом, особенно его бизнес структурами. В 2003 г. появились цифры о взятках в государственном аппарате за год – 18 млрд долл. по официальным оценкам и 36 млрд долл. по неофициальным.[5, c. 53] Но все почему-то акцентируют внимание на том, что берут, игнорирую, что дают. И дают, наверное, чаще всего потому, что требуют решения в свою пользу, иными словами, покупают власть. Известно также, что с каждым годом все дороже становятся выборные должности – депутатов, глав субъектов и муниципальных образований, сами избирательные кампании. Вряд ли способствуют преодолению бюрократизма идеи о том, что власть должна оказывать услуги (столь модные сегодня), ибо услуга есть категория экономическая. И, логично, что всякая услуга должна оплачиваться, причем как официально, так и само собой разумеется, неофициально. Короче, многое мыслится и делается таким образом, чтобы бюрократизм чувствовал себя вольно.

Высшее чиновничество В.Путин назвал «надменной кастой». К нему у россиян отношение резко негативное. И прежде всего – к альянсу высшей бюрократии с «капитанами российского бизнеса». Именно в «унии» крупного олигархического капитала и властвующей элиты россияне видят главный «механизм торможения», препятствие выходу России на траекторию устойчивого развития. Не случайно на вопрос о том, что сегодня препятствует быстрому экономическому росту страны, почти половина опрошенных (49,9%) отметили коррумпированность нынешней экономической и политической элиты. Эту позицию на первое место ставит и низовое чиновничество (35,4%). По данным ВЦИОМ сегодня до 30 % государственных закупок составляет «откат»[12.1].

Любопытные аспекты бюрократии раскрывает исторический анализ борьбы с бюрократизмом. Традиционно те, кто находился и находится за пределами власти и с вожделением смотрят на нее, с удовольствием разоблачают и критикуют бюрократические извращения в формировании и реализации власти. Особенно упражнялись здесь «вольнолюбивые» интеллигенты. Практически каждый уважающий себя оппозиционер считал своим долгом обвинять существующую власть в бюрократизме. Так поступали в свое время кадеты, эсеры, социал-демократы. Позже партийные комитеты вскрывали и преодолевали бюрократизм государственных органов, затем (после возникновения) демократы боролись с партийным бюрократизмом. И теперь, кто в оппозиции или без власти, тот против бюрократии. Но стоит только тем же самым лицам, партиям, движениям прийти к власти, овладеть государственным аппаратом, как они тут же воспроизводят бюрократию, причем не меньшую, чем свергнутая.

Получается, что объекты и субъекты критики бюрократизма меняются местами, создавая в общественном мнении впечатлении борьбы с бюрократизмом. А он, как птица Феникс, воссоздается то в одной, то в другой формации, то в одном, то в другом типе государства, не в одной, так в другой структуре. И мало из исследователей проблемы бюрократизма пытается осмыслить его на широком историческом фоне, объективно его оценивать и увидеть реальные истоки его многовекового существования.

В.В. Путин в выступлении на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией 12 января 2004 года отметил, что проблемой коррупции в той или иной степени сталкиваются очень многие страны мира и что в мире уже наработана определенная практика, наработан богатый опыт целенаправленной аникоррупционной политики. Действуют целые системы борьбы с этим злом. У нас в России *под коррупцией в основном понимается взяточничество*. Между тем как социальное явление коррупция гораздо более сложное образование, а ее последствия крайне негативно сказываются на самых разных сферах государственной и общественной жизни: от экономики до морали.

В.В. Путин отмечает, что коррупция тесно связана *с различными формами злоупотребления властью*, причем на всех ее уровнях:

* это и предоставление всякого рода преференций так называемым «приближенным» предпринимателям,
* создание внеправовых преимуществ при получении государственных услуг,
* нарушение равенства прав и самой свободы экономической деятельности,
* неисполнение государством обязанности по обеспечению добросовестной конкуренции.
* нарушение законных прав граждан,
* сковывание нормального развития экономики,
* создание серьезных барьеров на пути экономического роста.

В целом, коррупция деморализует общество, разлагает власть и государственный аппарат. И особенно *нетерпима она в судебной и правоохранительной практике, в судебных и правоохранительных органах, для которых борьба с этим злом является прямой функцией.*

В.В. Путин считает, что главная задача Совета как консультативного органа - это *выявление причин* и *условий распространения* коррупции и на этой базе выработка *системной антикоррупционной политики*, политики, отраженной как в действующем законодательстве, так и в организации правоприменительной работы.

«Еще раз хочу повторить: корни коррупции находятся в самих изъянах устройства экономической и административной жизни государства, подпитываются некачественным законодательством и распространяются при отсутствии эффективного контроля за деятельностью должностных лиц, органов государственной и муниципальной власти» - отмечает В.В. Путин.

Власть в России неоднократно и громко заявляла о необходимости борьбы с коррупцией, разрабатывались целые программы, делались отдельные, достаточно жесткие, шаги, но прямо нужно сказать: большого эффекта они не дали. На это была направлена административная реформа, проводимая Председателем правительства России М.М. Фрадковым с 2005 г.

Масштабы этого явления *будут сокращаться* только по мере того, как в стране будут *укрепляться право, институты демократии и цивилизованный рынок*. А органы власти станут бороться не только с последствиями коррупции, но и с ее причинами.

В.В. Путин обозначил главные приоритеты.

Во-первых, необходимо наладить *постоянную и системную аниткоррупционную экспертизу законодательства*. Как в уже действующих законах, так и на стадии их подготовки следует выявлять положения, ведущие к злоупотреблениям и самой возможности коррупции. Надо избавить правовое поле от пустых деклараций, от норм двойного толкования и внутренних противоречий. В законах должны оставаться только ясные и реалистичные требования, а также прописаны четкие механизмы их применения.

Второе. Совету предстоит подключиться к работе по *анализу деятельности федеральных, региональных и местных органов власти*. «Хочу подчеркнуть: это не значит вмешательство в работу местных органов власти - я говорю об анализе их деятельности. Вы знаете: уже создана соответствующая комиссия, результаты которой должны повлиять не только на ход административной реформы - и должен еще раз сказать, напомнить, что мы с этим точно затянули, - но и на определение антикоррупционной составляющей государственной политики»[12.2].

Исполнение любых административных процедур должно быть максимально прозрачным: органам власти надо навсегда расстаться с традициями решения государственных и муниципальных задач вне бюджетного и налогового законодательства. А бюджет и установленные законом внебюджетные фонды обязаны стать для власти единственной формой образования и распространения денежных средств.

Третье направление - это *оздоровление государственного и муниципального аппарата*, жесткая регламентация прав и обязанностей чиновников и связанная с этим задача: создание работающего механизма разрешения конфликтов интересов на государственной и муниципальной службе. Надо поставить чиновника в строгие процедурные рамки, а результаты его деятельности открыть для гражданского общества, для людей, по сути, для налогоплательщиков, оплачивающих из своего кармана услуги государственного аппарата.

«Не нужно стесняться, мне кажется, повышать материальное благосостояние, повышать заработную плату чиновников, но их деятельность должна быть прозрачной, открытой и абсолютно понятной обществу» - заявлял В.В. Путин.[12.2]

Совету предстоит образовать рабочие комиссии из специалистов, знающих эту проблематику и имеющих высокий авторитет в профессиональной и общественной среде.

Совет должен обладать объективной информацией о масштабах коррупции, знать, в каких областях она наиболее укоренилась, оперировать в работе понятными правовыми критериями и оценками. Следует дать точную квалификацию самого понятия «коррупция» и понимать, что способствует ее распространению уже в сегодняшних, современных условиях.

«Чем эффективнее и крепче институты гражданского контроля, тем меньше шансов для злоупотребления должностными полномочиями и в личных, и в групповых корыстных интересах. И потому одна из задач Совета это разработка эффективных форм общественного контроля над государственной и муниципальной властью» - это было последним замечанием В.В. Путина на заседании Совета при Президенте по борьбе с коррупцией.[12.2]

Идея борьбы с коррупцией поддержена и действующим Президентом Д. А.Медведевым. 25 марта 2008 года он заявил, что антикоррупционный план должен включать в себя как минимум три раздела:

Первое - это *законодательные изменения в области уголовного права и процессы, связанные как с международными обязательствами России*, так и с текущей ситуацией в стране.

Вторая и, по его словам, гораздо более сложная часть плана это именно *создание антикоррупционных стимулов*. Это зависит "от общего уровня жизни в стране, уровня зарплаты, от того, насколько безусловно и жестко применяются законы в отношение тех, кто нарушает закон, в отношении так называемых коррупционеров, тех, кто берет взятки, совершает другие коррупционные действия". При этом Д.А. Медведев высказал мнение, что высшая форма такой мотивации, когда для лица, которое собирается получить взятку, становится очевидным, что этого не следует делать, потому что это может разрушить всю его жизнь.

Третье это *изменение правосознания, изменение мышления людей*.

"Таким образом, это законы, система стимулирования и общее улучшение экономического климата в стране, а также формирование современного правосознания", - отметил Медведев. [12.2]

21 мая 2008 г. Госдума приняла решение о создании комиссии по законодательному обеспечению противодействия коррупции. В состав комиссии вошли 12 депутатов: восемь от имеющей большинство в Госдуме "Единой России", два от фракции КПРФ и по одному депутату от "Справедливой России" и ЛДПР. Возглавил комиссию депутатединоросс Алексей Волков, а его заместителем стал бывший замгенпрокурора Владимир Колесников.

Комиссия по противодействию коррупции образована для того, чтобы, в частности, анализировать федеральное законодательство в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции. Кроме того, основными задачами работы комиссии являются разработка предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции. Комиссия будет изучать отечественный и зарубежный опыт в области противодействия коррупции и готовить предложения по его использованию в законодательной деятельности нижней палаты российского парламента.

**Заключение**

Хотя человеческая жизнь, ее частные и общественные формы являются плодом ума и рук творцов, многое здесь ограниченно весьма объективными основаниями. Не случайно исторический взгляд непременно фиксирует в общественном развитии и судьбах совершенно разных людей определенные закономерности, тенденции, порывы, типичное, круговорот одного и того же. Длительное время существует понятие «бюрократия», которое характеризует своеобразную форму осуществления власти, создавшую и соответствующий стиль. Не стоит забывать о том, что бюрократизм деформировал реализацию не только демократической верховной власти, но и монархической и аристократической.

Однако, несмотря на длительный период «преодоления» бюрократии, она продолжает жить и имеет в осуществлении власти в самых демократических странах немалый удельный вес.

Понятие «демократия» содержит в самом себе трудно разрешимое **противоречие**. В идеале власть должна всецело отражать потребности, интересы, цели и волю народа, т.е. всех людей, составляющих данное государственное общество. Но власть практически всегда действует в условиях *нехватки ресурсов, большого перепада между объемом и структурой потребностей и реальными возможностями их удовлетворения*. На фоне критичного отношения населения к деятельности большинства демократических институтов не случайным выглядит и общая негативная оценка того, как работает демократия в России в целом. Лишь 13,8% россиян в той или иной степени удовлетворены работой демократии в стране (причем, только 4,1% удовлетворены полностью)[12.1].

При рассмотрении проблемы демократизации политического режима и соответственно преодоление бюрократизма в Российской Федерации надо отчетливо видеть и учитывать несколько **обстоятельств объективного и субъективного свойства.**

Во-первых, *низкий уровень социально-экономического развития страны* с точки зрения не мощностей производственной базы и достижений научно-технической мысли, а *реального удовлетворения потребностей* людей в пище, одежде, жилье, коммуникациях.

Во-вторых, *неразвитость гражданского общества* следствие исторически длительного огосударствления жизнедеятельности людей в России, как в дореволюционной, так и в послереволюционный периоды.В-третьих, *ментальные характеристики российского сознания*, происходящие из специфики исторического пути и современного состояния материальной и духовной культуры.

Таким образом, важно *создать условия* для постепенного осознания и освоения человеком новых условий жизнедеятельности, действительно пригодных для его благополучия и нравственного развития.

*Демократизация политического режима есть комплексный и исторически длительный процесс*, направляемый субъективно путем использования и развития всех форм механизмов демократии и выверяемый объективно – через реальные и конкретные проявления демократии в жизнедеятельности государства, его органов, общества, его объединений, каждого гражданина. Данный процесс нельзя рассматривать как самоцель; *демократия – это средство рационального решения частных и общественных проблем,* активизации и гармонизации социально-экономического и духовного развития, улучшения взаимодействия в системе «человек – общество – природа».

Если государство воспринимается большинством россиян как сверхценность, как некая высшая инстанция в реализации не только частных, но главным образом общественных интересов*, то власть и особенно чиновничий аппарат, бюрократия – как сосредоточение всего самого негативного, что есть в обществе*.

Итак, работая над этим рефератом хотелось бы отметить, чем больше бы боремся с бюрократией, тем больше она развивается и разрастается, чем больше хотим создать демократическое общество, тем больше ограничиваем его, выполняя волю правительства, искусно выдаваемую за волю народа. Это наблюдается уже достаточно длительное время и остается только надеяться, что в будущем нас ждут изменения в лучшую сторону.

11.03.09 Д.А. Медведев подписал указ о реформировании государственной службы. Так хочется верить, что он станет действенным!

**Литература**

1. Конституция РФ 1993 г.
2. Агеев B.C. Межгрупповое взаимодействие: социально-психологические проблемы. M.,1990
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М. Омега-Л., 2006
4. «Новая Газета» № 10 2009 г. с.4
5. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник. Под ред. В.А. Кравченко. М. Статус, 2000
6. Глазунова Н. И. Государственное управление как система: М. ГГУ, 2001
7. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. М. Юрист, 1998
8. Микиранко В.П. Бюрократия и сталинизм. Ростов, 1999
9. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. Экономика, М. 2002
10. Пушкарем Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования // Общественные науки и современность//. 1997. № 5.
11. Рионев В.В., Киратин О.И. Социальная стратификация. "Академия" М., 2005
12. Интернет:

1. http://wciom.ru/

2. http://president.kremlin.ru/