

СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ

Д.З. Мутагиров

Санкт-Петербургский государственный университет

Санкт-Петербург

Почти одновременно с возникновением первых институтов человека начинают формироваться и системы управления ими в целях упорядочения отношений между их членами. Образование государств, развитие производительных сил, расширение сфер деятельности человека и обществ сопровождаются модификацией административных систем в сторону совершенствования и усложнения. Смена общественных систем, эмансипация человека, расширение его прав и свобод адекватно изменяют как структуру институтов власти и управления, так и их цели. Постепенно утверждается понимание, что государства учреждаются обществами для содействия правам и свободам своих членов и обеспечения их безопасности, что люди вправе изменять системы правления, если они не отвечают своему призванию, и заменять неэффективных и малоэффективных более эффективными [4]. В эпоху дальнейшего расширения и совершенствования демократии, стирания различий в статусах людей, признания равноправия всех людей, “без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения” [13] ... призыванием всех административных систем становится управление общественными процессами с целью создания максимально благоприятных условий, необходимых для полной реализации человеком своих прав и свобод.

Эти проблемы решаются в разных странах по-разному и с разной эффективностью в зависимости от степени их демократичности, традиций политической жизни, уровня образования населения, политической культуры и т.д. Все это сказывается и на уровне культуры их административно-управленческих систем и эффективность их деятельности.

В ходе дискуссии на данном исследовательском семинаре управления называлось по-разному: государственное, государственно-общественное, общественное, публичное и т.д. Поиску общего знаменателя поможет уточнение содержания понятий «общество» и «государство, а также их соотношения. Социология понимает общество как естественная ассоциация людей для совместного решения жизненно важных для всех них проблем, которых невозможно решать в одиночестве. Эти проблемы общество решает, формируя тысячи институтов специальной компетенции, в том числе и институтов политической власти и управления. Все они призваны наилучшим образом служить учредившему их обществу на доверенных им участках. Отсюда и понятие «слуги общества», «слуги народа», исполнители их воли [10]. Стало быть, самоуправление (при решении проблем жизни индивидов и групп индивидов) и общественное управление первичны и определяющие, а государственное управление — вторично и является только лишь одним из многочисленных каналов общественного управления.

Весь управленческий процесс — это организация последовательного решения жизненных проблем членов общества в масштабах района, округа, области, всего общества, а со временем и человечества в целом, создание условий, необходимых для реализации каждым членом общества и гражданином государства своих фундаментальных прав (на жизнь, труд, образование и здоровье, на достойный человека стандарт жизни, на безопасность и т.д.) и свобод.

Эффективность функционирования любой системы определяется структурой ее элементов, социально-политическими ориентациями управленцев, степенью их компетентности и многим другим. В административной системе общества — это ее функционеры, избираемые народом из своей среды и наделяемые им необходимыми для решения возникающих задач полномочиями. Каждый такой функционер должен соответствовать ряду неперенных требований. Во-первых, он должен быть убежденным приверженцем того курса, успешное развитие по которому его команда призвана обеспечить. Во-вторых, управленец должен обладать соответствующими знаниями и значительным опытом успешного решения подобных задач. В-третьих, он должен уметь выделять главные в каждый момент задачи в сфере своей деятельности, от успешности решения которых зависит решение и других задач команды. В-четвертых, состав любой управленческой команды должен систематически обновляться и омолаживаться путем периодических ротаций наиболее компетентными представителями новых поколений, способными точнее знать и выражать интересы своих поколений. В-пятых, деятельность всех звеньев административной системы и их функционеров должна оставаться под постоянным контролем общества.

Чем эти требования обусловлены?

Теоретики демократии не без оснований считали, что функционирование и защиту принципов республиканизма нельзя поручать сторонникам монархизма. «Назначить монархиста для решения дел республики — это равносильно назначению атеиста на должность священника», — писал Т. Джефферсон

[11, с. 113]. Государственное учреждение нельзя доверять тому, кто может использовать его для активного противостояния воле нации. Это, однако, не означает, что оппозиционерам и критикам существующего в стране общественного строя вовсе не следует доверять исполнению административных функций. Можно и нужно, но при условии, что они не будут использовать свои организаторские способности и служебное положение для торпедирования процессов решения необходимых для общества решений, но, оставаясь при этом верными своим взглядам, ибо расхождение во мнениях и оценках общественных процессов — естественное явление. Расхождение во мнениях и сознательное сотворение зла — это разные вещи, влекущие за собой различные отношения к ним.

Все функционеры аппарата власти и управления без исключения должны хорошо понимать призвание звена административного управления, функционером которого он является, и быть способным успешно решать задачи данного звена. При этом он должен своим поведением, практическими действиями и образом жизни подтверждать свою приверженность нормам общественной морали, ибо поведение должностных лиц сильно влияет на таковое и многих членов общества. Кратковременность мандатов избранных народа и постоянная ротация административных команд за счет лучших и наиболее компетентных представителей народа гарантируют соответствие их своему призванию. Теоретики демократии сравнивали функционеров с пузырями над морем людей, которые рождаются из материала моря, поднимаются, лопаются и в то же море возвращаются. Это «учит их таким великим политическим достоинствам, как смирение, терпение, умеренность, без которых каждый человек во власти превращается в голодного хищника» [12, с. 1814].

Сроки выборов должны быть сокращены, чтобы избранные не успевали забыть о воле своих избирателей [2]. Если этого не сделать, со временем может наступить застой в развитии общества с неизбежным регрессом и гниением, подобно тому, как водный бассейн, лишившийся притоков, заболачивается со всеми вытекающими последствиями. Этому в немалой степени способствует и возрастание в аппаратах власти и управления доли назначенцев непосредственно первыми лицами этих структур и руководствами политических партий. Последние склонны считать себя ответственными не перед народом, а только перед первыми лицами институтов власти и правящих партий. Традиционно критериями отбора назначенцев являются не столько знания и квалификация, сколько близость к назначающим и личная преданность им. В истинно демократическом, социальном и правовом государстве назначенцами могут быть только вспомогательный персонал институтов власти и управления, а также советники и помощники высших должностных лиц в предусмотренных законом количествах.

Важным показателем административной культуры является умение должностных лиц своевременно видеть и решать наиболее острые проблемы своего участка управления и верно определять их приоритетность. Практика «хлеба и зрелищ», а тем более «зрелища без хлеба или вместо хлеба» (щедрое использование дефицитных общественных средств на организацию зрелищ, оставляя тяжело больных граждан, особенно детей и их матерей без общественной помощи) является свидетельством неспособности команды решать задачи в интересах всех и ее полной безответственности. Так же следует оценивать и образ жизни должностных лиц, резко контрастирующий с таковых рядовых граждан. Знание каждым функционером социально-экономической и политической теории общественного развития, а также прав человека и народов поможет им находить верные пути и способы разрешения поставленных перед ними обществом задач и ранжировать их по степени важности.

Согласно теории демократии, государство является институтом защиты прав человека и обеспечения безопасности социума и его граждан путем формирования стройной системы правовых отношений. Правовое поле общества может походить как на непроходимые и полные опасности для жизни человека джунгли, так и на четко структурированную в соответствии со системами национальных ценностей парковую зону с заметными и понятными всем ориентирами, облегчающими общественные процессы и гармонизирующими отношения между их участниками. Эти ориентиры призваны вести общество кратчайшим путем к его целям. Функционеры с дефицитом знаний и опыта работы в порученных им сферах общественной жизни часто склонны к бюрократизму и регламентированию каждого шага человека и групп людей путем принятия новых и новых законов, постановлений и инструкций, а также к приумножению наказаний. При этом они навязывают общественному мнению не всегда верные догмы «закон есть закон» и ему следует безоговорочно подчиняться, «незнание закона не освобождает от ответственности» за его нарушение. Эти формулы могут быть отнесены только к правовым законам, являющимся выражением подлинной воли народа и принятым с соблюдением всех норм теории конституционализма, а также достаточно гласно доведенным до сведения всех граждан. Закон — это справедливое различие между правильным и неправильным. Такое различие соответствует природе, первоначальному и основному регулятору всех процессов, с которыми законы людей должны быть измерены, независимо от того, наказывают они виновного или защищают невинного. «Акты тиранов или взаимные обязательства воров нельзя считать законами» [9, с. 39].

И общество в целом, и каждый его член в отдельности чувствуют себя свободно, когда законы устанавливают правила их поведения в основных сферах жизни. Поэтому считается, что их должно быть

немного, а множество законов — признак болезни общества и государства. «Чем ближе государство к падению, тем многочисленнее его законы» [1, с. 177], — писал известный римский историк К. Тацит. «Когда множатся законы и приказы, растёт число воров и разбойников» [там же, с. 53], вторил ему с другого конца света китайский философ Лао-Цзы. Чем более интенсивным и ускоренным является процесс принятия законов, устанавливающих, что дозволено и что запрещено, «тем неопределёнными и недолговечными они становятся» [5, с. 61] и тем больше в обществе происходят правонарушения. Наблюдая за законотворческим зудом некоторых современных «законодателей» наши дни, особенно депутатов Государственной Думы Российской Федерации, которые каждый год устанавливают новые «рекорды» по числу поспешно принятых и оторванных от реальной действительности «законов», установления которых противоречат друг другу, а потому остаются не принятыми обществом, приходится констатировать, что не все они соответствуют перечисленным выше требованиям. Они не задумываются над ответами на давно задававшиеся разумными людьми вопросы: «Какая польза от напрасных законов там, где нет нравов? Что значат пустые законы без обычаев?» [1, с. 140]. Возможен вопрос: «что общего между временами Цицерона и нашими днями»? Да, действительно, это совершенно разные эпохи. Однако истинно республиканские и демократические ценности формировались и закреплялись на протяжении тысячелетий и стали нормами демократии как универсальной ценности [2].

Любой закон должен соответствовать некоторым обязательным требованиям: быть выражением воли большинства народа, принятым демократическим путем в соответствии обычаями и традициями страны, направленным исключительно во благо общества и хорошо разъясненным народу. Добавим к ним еще три требования, о которых писал еще Джон Локк. «Во-первых, они должны управлять посредством опубликованных установленных законов, которые не должны меняться в каждом отдельном случае, напротив, должен существовать один закон для богатого и бедного, для фаворита при дворе и для крестьянина за плугом. Во-вторых, эти законы должны предназначаться ни для какой иной конечной цели, кроме как для блага народа. В-третьих, они не должны повышать налоги на собственность народа без согласия народа, данного им самим или через его представителей» [6, с. 112].

Образно говоря, роль оперативной системы правового поля общества выполняет Конституция страны, являющаяся в истинно демократических республиках подлинным выражением воли большинства их граждан и основным законом для всех его институтов и членов. Это — Договор, «согласно которому люди объединились в сообщество, соединённое общим для всех правом» [7, с. 57]. Она достаточно четко определяет статус граждан, их права и обязанности, а также таковые учреждаемых обществом институтов. Неслучайно некоторые исследователи социально-политической жизни обществ называли Конституцию «дизайном постоянного политического порядка» [8, с.13]. Нарушать конституционные нормы, переступать их или подменять волю общества волей отдельных функционеров не допустимо, так же, как и не допустимо ставить инструкции и указания отдельных должностных лиц выше Основного закона. Контроль над соблюдением норм и принципов Конституции должны осуществлять истинные выразители воли принявшего ее народа, а не те, кто ей оппозиционен и враждебен. В случаях же, когда формулировки законов содержат в себе двоякий смысл — конструктивный и деструктивный, полагал Джефферсон, силу должен иметь только конструктивный смысл, ибо законодатель, по определению, не должен и не может преследовать деструктивных целей

Повышение административной культуры через усиление ответственности каждого функционера аппарата власти и управления перед народом, которому он призван служить, и искоренение многовековых следов практики использования служебных должностей в личных целях возможны лишь при строгом применении принципов не только личной, но и коллективной ответственности всей административной команды за качество исполнения возложенных обществом на нее функций. Особенно это актуально в обществах с «вертикалью властей», практикой назначений и рекомендаций вышестоящими должностными лицами кандидатов в подвластные им структуры. При нормальной организации административно-управленческой системы, вся цепь должностных лиц, способствовавших назначению преступника на служебную должность, обязана отвечать за содеянное им. Она не допускает практики, когда успехи приписываются всей команде в лице ее руководителя, а провалы и нарушения законности — только непосредственным виновникам.

Власть, права и привилегии, предоставляемые обществами своим функционерам для создания оптимальных условий успешного решения ими возложенных на них функций во благо народа, при ложном их понимании могут быть использованы, а в России традиционно использовались и продолжают использоваться в своекорыстных интересах. Сотни должностных лиц, начиная от членов правительств, губернаторов и мэров, кончая главами местных администраций, уличенных в хищении общественных средств и пойманных на взяточничестве за оказание ими тех или иных «услуг» в ущерб обществу, подтверждают сказанное. Каждый подобный случай должен рассматриваться как очаг раковой болезни в организме административно-управленческой системы, без решительного удаления которого вся система будет обречена на неизбежный конец. Сама эта система должна быть организуема, реформируема,

совершенствуема и очищаема таким образом, чтобы она не допускала малейшей возможности появления таких очагов, а если возникли, то сразу же могли самоочищаться от них.

Будет это так или нет во многом зависит от общества, от социально-политической культуры и гражданской ответственности народа. Не случайно говорится, что каждый народ имеет такое правительство (а, соответственно, и административную систему), какое он заслуживает. Многое зависит от того, как народ смотрит на функционеров власти и управления — как на своих полномочных на время представителей, ответственных перед ним, или как на вождей, определяющих его судьбу. В первом случае он будет ревностно контролировать деятельность своих «слуг», немедленно заменяя не справляющихся с возложенными на них обязанностями лиц более способными и ответственными, во втором случае — доверять им, независимо от результативности их деятельности. Но как было замечено давно и постоянно подтверждается практикой, слепое доверие общества к формируемым институтам вредит его прогрессу. Уже завершая первый срок своего успешного президентства, Томас Джефферсон говорил, что успешное для общества управление «основано на ревности, а не на доверии. Это ревность, а не доверие, предписывает ограничение конституции, чтобы связать тех, которым мы доверяем власть. В вопросах власти не может быть и речи о доверии, но только о связывании избранных цепями конституции с тем, чтобы они не могли причинять вреда» [11, с. 422]. Опыт политической жизни многих стран современного мира подтверждает прозорливость автора данного предупреждения.

Возникнув почти одновременно с формированием обществ, административно-управленческие системы, как и сами общества прошли длительный путь эволюции. Они постепенно преобразовались из институтов, формируемых правителями для защиты их интересов в институты, формируемые обществами для защиты интересов всех своих членов. Не везде это происходило одновременно. Во многих странах и до сих пор институты власти и правления понимают свою миссию как служение государству и их первым лицам. Однако законы истории объективны и неумолимы; рано или поздно служение народу станет реальной миссией всех систем власти и правления в мире.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мудрость тысячелетий. Энциклопедия. М. 848 с.
2. Мутагиров Д. З. Демократия как универсальная ценность. М. «Логос», 2014. 558 р.
3. Мутагиров Д. З. «Свет и тень» политических партий // Политическая экспертиза/Политэкс. 2015. Том 11, № 16 с. 25 – 37.
4. Declaration of Independence. 4 July 1776, Tansill 22—26. In Congress, July 4, 1776 The unanimous Declaration of the thirteen United States of America Declaration of. <http://thomaslegion.net/originalcopyoftheunitedstatesdeclarationofindependencejuly41776.html>.
5. Hobbes Thomas. The English Works. Vol. III. Liberty Fund, Indianapolis, 2011.
6. John Locke, The Two Treatises of Government (1689, 1764). Liberty Fund, Indianapolis, 2004. P. 346.
7. Kant I. The Philosophy of Law: An Exposition of the Fundamental Principles of Jurisprudence as the Science of Right. Liberty Fund, Indianapolis, 2009.
8. McClellan J. Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government. Liberty Fund, Indianapolis, 2009.
9. The Political Works of Marcus Tullius Cicero. Comprising his Treatise on the Commonwealth; and his Treatise on the Laws. Translated from the original, with Dissertations and Notes in Two Volumes. By Francis Barham Vol. 1. Liberty Fund, Indianapolis. 2004.
10. The Writings of Benjamin Franklin / Ed. by Albert Henry Smith. London. 1907. Vol. V.
11. The Writings of Thomas Jefferson. In 20 vol. Millenniums edition. New York. 1904 -1905.
12. The Works of John Adams. Vol. 1 (Life of the Author). Liberty Fund, Indianapolis. 2010.
13. Universal Declaration of Human Rights Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217\(III\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)).